

Janne Pelkonen

TIEDUSTELUN VALVONTA SUOMESSA

Tiedusteluvalvontavaltuutettu osana
tiedustelun valvontakokonaisuutta

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Pro gradu -tutkielma, julkisoikeus

Tammikuu 2020

TIIVISTELMÄ

TAMPEREEN YLIOPISTO. Johtamisen ja talouden tiedekunta, julkisoikeus

PELKONEN, JANNE : Tiedustelun valvonta Suomessa : Tiedusteluvalvontavaltuutettu osana tiedustelun valvontakokonaisuutta

Pro gradu -tutkielma, XXV + 90 sivua

Tutkielman ohjaaja: Professori Jukka Viljanen

Tammikuu 2020

Siviili- ja sotilastiedustelua koskevat lait tulivat voimaan 1.6.2019. Tiedustelulakien myötä siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisille luotiin merkittävästi uutta toimivaltaa, joka on myös kansainvälisesti vertaillen merkittävää. Tiedustelulakien säätäminen edellytti perustuslain muuttamista sekä riittävän tehokkaan tiedusteluvalvontakokonaisuuden muodostamista tiedustelutoiminnan asianmukaisen valvonnan toteuttamiseksi.

Tiedustelulainsäädäntöhankkeen yhteydessä Suomeen luotiin parlamentaarista valvontaa harjoittava eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta sekä laillisuusvalvontaa harjoittava tiedusteluvalvontavaltuutettu. Erityisesti itsenäisen ja riippumattoman tiedusteluvalvontavaltuutetun merkitys tiedustelun valvonnassa on keskeinen. Muita tiedustelutoimintaa valvovia tahoja ovat tuomioistuinkontrollia toteuttava Helsingin käräjäoikeus, henkilötietojen käsittelyn laillisuusvalvontaa toteuttava tietosuojavaltuutettu, hallinnonalavalvontaa toteuttavat ministeriöt hallinnonaloittain sekä laillisuusvalvontaa harjoittava eduskunnan oikeusasiamies. Epämuodollisen valvonnan näkökulmasta merkitystä on myös kansalaistoiminnalla ja -järjestöillä sekä medialla.

Tässä lainopillisessa pro gradu -tutkielmassa pyrittiin selvittämään, kykeneekö tiedusteluvalvontavaltuutettu turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen tiedustelutoiminnassa. Toissijaisesti pyrittiin tarkastelemaan sitä, onko tiedustelutoiminnan ulkoinen valvonta tosiasiallisesti perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta asianmukaista ja riittävää.

Tutkimuksessa havaittiin, että lainvalmistelu on toteutettu perus- ja ihmisoikeudet huomioiden ja tiedustelutoiminnan kokonaisvalvonta on toteutettu lähtökohtaisesti varsin kattavasti. Erityisesti tiedusteluvalvontavaltuutetulle säädetty toimivalta on itsessään riittävää laillisuusvalvonnan toteuttamiseksi. Tosin myös tiettyjä puutteita havaittiin.

Tiedustelutoiminnan valvonta on keskittynyt voimakkaasti tiedusteluvalvontavaltuutetulle. Koska muut valvontaa suorittavat tahot ovat osin riippuvaisia tiedusteluvalvontavaltuutetun tuottamasta informaatiosta, saattaa keskinäisriippuvuus olla ongelmallista kokonaisvalvonnan näkökulmasta. Tiedusteluvalvontavaltuutetun riittävien resurssien turvaaminen on tärkeää erityisesti tiedusteluviranomaisten kansainvälisessä yhteistyössä, jossa tiedustelutietoa luovutetaan ulkomaille. Lisäksi tiedusteluvalvontavaltuutetulle tehtävien kanteluiden laajentamista nimettäisiin kanteluihin tulisi harkita lainsäädännön myöhemmässä kehittämisessä.

Avainsanat: Tiedustelu, tiedustelun valvonta, tiedusteluvalvontavaltuutettu

SISÄLLYSLUETTELO

LÄHTEET.....	i
Kirjallisuus ja artikkelit	i
Virallislähteet ja kansainväliset sopimukset	v
Ulkomaiset virallislähteet	vi
Lainvalmisteluaineisto	vii
Muut lähteet	x
OIKEUSTAPAUKSET	xxii
Euroopan ihmisoikeustuomioistuin	xxii
Euroopan unionin tuomioistuin	xxiii
Korkein hallinto-oikeus	xxiii
LYHENTEET	xxiv
1 Johdanto	1
1.1 Johdanto tutkimuksen aihepiiriin	1
1.2 Tiedustelun käsitteestä	2
1.3 Tiedustelun toimijat, tarkoitus ja tavoite	4
1.4 Maailman muutos tiedustelureformin taustalla	5
1.5 Lainvalmisteluprosessi.....	8
2 TUTKIMUSKYSYMYS JA KÄYTETYT METODIT	13
2.1 Tutkimuskysymys ja aiheen rajausta	13
2.2 Tutkimuksessa käytetyt metodit.....	15
2.2.1 Lainoppi ja lainopin soveltaminen	16
2.2.2 Oikeushistorian tutkimuksen metodit ja soveltaminen	18
2.2.3 Oikeusvertailun metodit ja soveltaminen	20
3 TIEDUSTELULAINSÄÄDÄNTÖ	23
3.1 Tiedustelulainsäädäntö vertailumaissa	23
3.1.1 Viro	23

3.1.2 Tanska.....	24
3.1.3 Saksa	26
3.1.4 Norja.....	26
3.2 Tiedustelun historiasta ja tiedustelureformia edeltäneestä kansallisesta sääntelystä	28
3.3 Keskeiset oikeuslähteet ja oikeusperiaatteet	30
3.4 Siviili- ja sotilastiedustelun tehtävät ja eroavaisuudet sekä toimivalta	35
3.5 Tiedustelumenetelmät	38
3.6 Tiedonhankinta kohdehenkilöstä ja tiedustelukielto	41
3.7 Tiedustelutoiminnan julkisuus ja asianosaisjulkisuus	42
4 TIEDUSTELUN VALVONNAN VAATIMUKSET JA VALVONTAKOKONAISUUS.....	47
4.1 Tiedustelun valvonnan kansalliset ja kansainväliset vaatimukset.....	47
4.2 Katsaus tiedustelun valvontaan ja valvonnan luokitteluun.....	52
4.3 Tiedustelun valvontakokonaisuus	54
4.3.1 Tiedusteluviranomaisten harjoittama sisäinen omavalvonta.....	54
4.3.2 Tiedusteluvalvontavaltuutettu	56
4.3.3 Tiedusteluvalvontavaliokunta.....	61
4.3.4 Tuomioistuinkontrolli	64
4.3.5 Tietosuojavaltuutettu.....	67
4.3.6 Eduskunnan oikeusasiamies	68
4.3.7 Ministeriöiden hallinnonalavalvonta	69
4.3.8 Muu valvonta	70
5 TIEDUSTELUVALVONTAVALTUUTETUN TOIMINTAAN LIITTYVIÄ ERITYISKYSYMYKSIÄ	74
5.1 Tiedusteluvalvontavaltuutetun toimivaltakysymykset	74
5.2 Tiedusteluvalvontavaltuutetun roolista laillisuusvalvojana	75
5.3 Tiedusteluvalvontavaltuutetun resurssit	78
5.4 Tiedusteluvalvontavaltuutetun henkilö	80

5.5 Tiedustelutiedon luovuttaminen ulkomaiselle kumppanille tiedusteluviranomaisten välisessä kansainvälisessä yhteistyössä	81
5.6 Tiedusteluvalvontavaltuutetulle tehtävä kantelu	81
6 JOHTOPÄÄTÖKSET	83
6.1 Tiedustelu ja terrorismi	87
6.2 Metatietojen merkityksestä viestinnässä	89

LÄHTEET

Kirjallisuus ja artikkelit

Aarnio, Aulis. (1997). Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Teoksessa *Häyhä, Juha (toim.).* (1997). Minun metodini.

Aarnio, Aulis. (2006). Tulkinnan taito. E-kirja.

Aine, Antti – Nurmi, Veli-Pekka – Ossa, Jaakko – Penttilä, Teemu – Salmi, Ilkka – Virtanen, Vesa. (2011). Moderni kriisilainsäädäntö. E-kirja.

Fredman, Markku. (2017). Pakkokeinoasiat Helsingin käräjäoikeudessa. Defensor Legis N:o 3/2017, 353-367.

Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Rantaeskola, Satu. (2012). Poliisilaki. E-kirja.

Hietanen, Herkko – Arkia, Noora. (2017). Tiedustelulaki ja tuomioistuinprosessin luotettavuus. 15 vuotta viestintäoikeutta - Viestintäoikeuden vuosikirja 2017.

Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu. (2013). Ihmisoikeudet – käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön.

Hirvonen, Ari. (2011). Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan.

Husa, Jaakko. (2002). Oikeusasiamies käsittelyn joutuisuuden valvojana. Lakimies 3/2002, s. 352–376.

Husa, Jaakko. (2013). Oikeusvertailu.

Husa, Jaakko. (2014). Praktinen oikeusvertailu ja ratkaisargumentaatio – opittavaa Euroopasta? Edilex-artikkeli. Julkaistu 4.2.2014.

Husa, Jaakko. (2017). Oikeusvertailun metodit globalisoituvassa maailmassa. Lakimies 7-8/2017, s. 1088-1102.

Häyhä, Juha (toim.). (1997). Minun metodini.

Jonkka, Jaakko. (2004). Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laadunvalvonta. Sisäasiainministeriön julkaisuja 48/2004.

- Jyränki, Antero.* (1997). Toiset työt, toiset metodit. Teoksessa *Häyhä, Juha (toim.).* (1997).
Minun metodini.
- Kaleva, Atte.* (2018). Jihad ja terrori.
- Kangas, Urpo.* (1997). Minun metodini. Teoksessa *Häyhä, Juha (toim.).* (1997). Minun metodini.
- Kari, Markus.* (2012). Muuttuva yhteiskunta, oikeus ja oikeustieteen metodi. Teoksessa
Siikavirta, Kristian (toim.). (2012). Oikeus ja yhteiskunta – oikeustieteen monet kasvot.
Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 299.
- Kekkonen, Jukka.* (2013). Mitä on kontekstuaalinen oikeushistoria?
- Kokko, Kai T.* (2017). Oikeustieteellinen sääntelytutkimus ympäristöoikeuden näkökulmasta.
Lakimies 7-8/2017, s. 1054-1069.
- Kortesoja, Matti – Kunelius, Risto – Heikkilä, Heikki.* (2019). Lyhyt matka epäisänmaallisuuteen.
Valtion ja median suhteet HS:n tietovuotoa koskevassa keskustelussa. Media & viestintä
42(2019): 2, 76–98.
- Laukkanen, Erkki – Niinimäki, Tommi.* (2019). Ilmoittajan suojele, lailla vai ilman? Teoksessa
Nazarenko, Salla (toim.). (2019). Korruptio Suomessa.
- Lohse, Mikael – Meriniemi, Marko – Honkanen, Kosti.* (2019). Tiedustelumenetelmät.
- Lohse, Mikael – Viitanen, Marko.* (2019). Johdatus tiedusteluun.
- Lohse, Mikael.* (2015). Kybervakoilu. Defensor Legis N:o 4/2015, s. 762-771.
- Lonka, Harriet – Limnell, Jarno.* (2015). Strategiasta käytäntöön: Suomi kyberlainsäädäntöä
kehittämässä. Oikeus 2015 (44); 2: 202–213.
- Lowenthal, Mark M.* (2019). Intelligence: From Secrets to Policy, Edition 8. E-kirja.
- Martinez, J. M.* (2015). The Safety of the Kingdom : Government Responses to Subversive
Threats.
- Melander, Sakari.* (2015). EU-rikosoikeus. E-kirja.

- Metsäranta, Tuomas.* (2015). Poliisin salaiset tiedonhankintakeinot ja yksityiselämän suoja. Väitöskirja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Julkisoikeuden sarja. A 38.
- Mikkola, Tuulikki.* (2001). Oikeusvertailun merkitys kansallisten yksityisoikeudellisten normien tulkinnassa. Edilex-artikkeli 2001.
- Minkkinen, Panu.* (2017). Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen tutkimus – suuntaus, tarkastelutapa, menetelmä? *Lakimies* 7–8/2017, s. 908–923.
- Mäenpää, Olli.* (2008). Julkisuusperiaate. E-kirja.
- Mäenpää, Olli.* (2017). Yleinen hallinto-oikeus. E-kirja.
- Määttä, Tapio – Paso, Mirjami.* (2019). Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan.
- Määttä, Tapio – Sutela, Mika.* (2017). Oikeustieteellinen tutkimus ja koulutus yliopistokentässä indikaattorianalyysin valossa. *Lakimies* 7-8/2017, s. 924-949.
- Nazarenko, Salla (toim.).* (2019). Korruptio Suomessa.
- Neuvonen, Riku.* (2014). Yksityisyyden suoja Suomessa. E-kirja.
- Neuvonen, Riku.* (2017). Pilliinpuhaltajien asema suomessa. *Viestintäoikeus* 26.9.2017.
- Nevalainen, Sami.* (2019). Suomen kyberrikostorjunnan strategiset suuntaviivat 2010-2019. *Defensor Legis* N:o 6/2019.
- Niemi, Matti Ilmari.* (2017). Lainopillisen tiedon objektiivisuudesta. *Lakimies* 7–8/2017, s. 950–969.
- Nieminen, Liisa.* (2018). Eduskunnan oikeusasiamies ”pienen ihmisen” asialla – joustavuutta vai hampaattomuutta näkökulmasta riippuen? *Lakimies* 2/2018, s. 143–176.
- Niko Soininen.* (2017). Tulkinnan pelko (ja kuinka se voitetaan perusteluvelvollisuudella). *Lakimies* 7-8/2017, 1145-1149.
- Paso, Mirjami.* (2010). Suojelupoliisin kansainvälisiä tiedustelutietoja koskevan asiakirjan (nk. Tiitisen lista) julkisuus: KHO 2010:2010:31. Oikeustapauskommentti. *Lakimies* 2010/5 s. 883-892.

- Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti.* (2018). Euroopan ihmisoikeussopimus. E-kirja.
- Porvali, Mikko.* (2018). Tiedustelun näkymätön historia.
- Pölönen, Pasi.* (1997). Salaisista pakkokeinoista ja tiedustelutoiminnasta. *Lakimies* 8/1997, s. 1206–1232.
- Rantanen, Jenni.* (2017). Urkintarikos käyttötarkoituksen vastaisena tekona. 13.9.2017. Edilex. Lakikirjaston artikkelit.
- Saarenpää, Ahti.* (1997). Kadonneet systeemit. Teoksessa *Häyhä, Juha (toim.).* (1997). Minun metodini.
- Sarja, Mikko.* (2019). Eduskunnan oikeusasiamies yleispalveluiden ja julkisten palveluiden valvojana. Edilex 2019/43.
- Tolvanen, Matti – Kukkonen, Reima.* (2011). Esitutkinta- ja pakkokeino-oikeuden perusteet. E-kirja.
- Treverton, Gregory F. – Agrell, Wilhelm.* (2009). National Intelligence Systems : Current Research and Future Prospects. E-kirja.
- Tuori, Kaarlo.* (1997). Ideologiakritiikistä kriittiseen positivismiin. Teoksessa *Häyhä, Juha (toim.).* (1997). Minun metodini.
- Tuori, Kaarlo.* (2007). Oikeuden ratio ja voluntas. E-kirja.
- Wiberg, Matti (toim.).* (2011). Poliitiikan sanakirja.
- Viljanen, Mika.* (2017). Algoritmien haaste – uuteen aineelliseen oikeuteen? *Lakimies* 7-8/2017, s. 1070-1087.
- Viljanen, Veli-Pekka — Tuori, Kaarlo – Scheinin, Martin – Ojanen, Tuomas – Karapuu, Heikki Hallberg, Pekka.* (2005). Perusoikeudet. E-kirja.
- Viljanen, Veli-Pekka.* (2001). Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. E-kirja.

Virallislähteet ja kansainväliset sopimukset

Eduskunnan päätös eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta (122/2019).

Eduskunnan työjärjestys (123/2019).

Esitutkintalaki (805/2011).

Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18-19/1990).

Euroopan neuvoston korruptiota koskeva siviilioikeudellinen yleissopimus (ETS 174).

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2012/C 326/02).

Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus (2016/679).

Euroopan unionista tehty sopimus (2016/C 202/01).

Hallintolaki (434/2003).

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7-8/1976).

Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002).

Laki eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 § muuttamisesta (124/2019).

Laki Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskuksesta (417/2017).

Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (761/2003).

Laki henkilötietojen käsittelystä puolustusvoimissa (332/2019).

Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1050/2018).

Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (370/2007).

Laki puolustusvoimista (551/2007).

Laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa (255/2014).

Laki sotilastiedustelusta (590/2019).

Laki Suomen perustuslain 10 § muuttamisesta (817/2018).

Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019).

Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019).

Laki valtion virkamieslain 9 § muuttamisesta (122/2019).

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999).

OECD:n lahjonnan vastainen yleissopimus (SopS 14/1999 ja 815/1998).

Oikeudenkäymiskaari (4/1734).

Pakkokeinolaki (806/2011).

Poliisilaki (872/2011).

Puolustusministeriön asetus sotilastiedustelun valvonnasta puolustushallinnossa ja valvonnasta annettavista kertomuksista (712/2019).

Puolustustilalaki (1083/1991).

Rikoslaki (39/1889).

Suomen perustuslaki (731/1999).

Tietosuojalaki (1050/2018).

Valmiuslaki (1552/2011).

Valtioneuvoston asetus siviilitiedustelusta (709/2019).

Valtioneuvoston asetus sotilastiedustelun tiedustelumenetelmistä (711/2019).

Valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa (681/2010).

Yhdistyneiden Kansakuntien korruption vastainen yleissopimus (SopS 58/2006).

Ulkomaiset virallislähteet

Norja. Instruks om samarbeidet mellom Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhets.

Norja. Lag om Etterretningstjenesten.

Ruotsi. Lag om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.

Saksa. Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses.

Saksa. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

Tanska. Bekendtgørelse af lov om Politiets Efterretningstjeneste.

Tanska. Danmarks Riges Grundlov.

Tanska. Straffeloven.

Viro. Eesti Vabariigi põhiseadus.

Viro. Julgeolekuasutuste seadus.

Viro. Politsei ja piirivalve seadus.

Lainvalmisteluaineisto

EV 77/2018 vp – Eduskunnan vastaus hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.

HaVL 36/2018 vp – Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta.

HaVL 40/2014 vp – Hallintovaliokunnan lausunto, Epäiltyjen tietojärjestelmä (Epri), henkilötietojen käsittely, valvonta ja tietosuoja.

HaVL 42/2018 vp – Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HaVL 7/2018 vp – Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.

HaVM 30/2018 vp – Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

HaVM 36/2018 vp – Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 198/2017 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta

HE 199/2017 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta.

HE 202/2017 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 203/2017 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 242/2018 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 309/1993 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

LaVL 27/2018 vp – Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta.

LaVL 31/2018 vp – Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

LaVL 32/2018 vp – Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

LiVL 26/2018 vp – Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

LiVL 27/2018 vp – Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 35/2018 vp – Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 36/2018 vp – Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 75/2018 vp – Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 76/2018 vp – Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 10/2018 vp – Perustuslakivaliokunnan mietintö puhemiesneuvoston ehdotuksesta eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta.

PeVM 25/1994 vp – Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVM 4/2018 vp – Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.

PeVM 5/2005 vp – Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 9/2018 vp – Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta.

PNE 1/2018 vp – Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta.

PuVL 16/2018 vp – Puolustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

PuVL 4/2018 vp – Puolustusvaliokunnan lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.

PuVL 8/2018 vp – Puolustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta.

PuVM 4/2018 vp – Puolustusvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PuVM 9/2018 vp – Puolustusvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

TrVL 2/2018 vp – Tarkastusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta.

TrVL 3/2018 vp – Tarkastusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

TrVL 4/2018 vp – Tarkastusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

UaVL 3/2018 vp – Ulkoasiainvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.

UaVL 5/2018 vp – Ulkoasianvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

UaVL 6/2018 vp – Ulkoasianvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

VNK/1600/32/2017 – Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi tiedustelun valvonnasta.

VNK/837/32/2017 – Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi sotilastiedustelulaista.

VNK/841/32/2017 – Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi siviilitiedustelulaista.

Muut lähteet

Aamulehti 15.9.2017. Tämä kaikki Turun puukkoiskusta tiedetään – historiallinen oikeudenkäynti kestää useita päiviä. Katsottu: 28.12.2019.

<https://www.aamulehti.fi/a/200392412>

Aamulehti 16.12.2017. Sotilastiedustelu-uutisesta on kirjattu rikosilmoitus. Katsottu: 24.7.2019.

<https://www.aamulehti.fi/a/200610315>

Aamulehti 4.1.2018. Supon ex-pomo Tiitinen arvostelee uutta tiedusteluvaltuutetun tehtävää: "Ihmettelen mistä semmoinen epeli löytyy". Katsottu 21.4.2019.

<https://www.aamulehti.fi/uutiset/supon-ex-pomo-tiitinen-arvostelee-uutta-tiedusteluvaltuutetun-tehtavaa-ihmettelyn-mista-semmoinen-epeli-loytyy-200644468>

Advokaatti 6/2017. Valtakunnan turvallisuuden tuomarit. ss. 16. Katsottu 21.4.2019.

http://portfolio-web.ess.fi/www/Advokaatti/2017_Advokaatti_No6/page_21.html

Danish Defence Intelligence Service. About DDIS. Katsottu: 25.7.2019. [https://fe-](https://fe-ddis.dk/eng/About-DDIS/Pages/About-DDIS.aspx)

[ddis.dk/eng/About-DDIS/Pages/About-DDIS.aspx](https://fe-ddis.dk/eng/About-DDIS/Pages/About-DDIS.aspx)

Danish Defence Intelligence Service. Intelligence Risk Assessment 2018. Katsottu: 25.7.2019.

[https://fe-](https://fe-ddis.dk/SiteCollectionDocuments/FE/EfterretningsmaessigeRisikovurderinger/Risk_Assessment2018.pdf)

[ddis.dk/SiteCollectionDocuments/FE/EfterretningsmaessigeRisikovurderinger/Risk_Assessment2018.pdf](https://fe-ddis.dk/SiteCollectionDocuments/FE/EfterretningsmaessigeRisikovurderinger/Risk_Assessment2018.pdf)

Deutscher Bundestag. Basic Law for the Federal Republic of Germany. Katsottu: 25.7.2019.

<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>

Dufva, Mikko. Heikot signaalit tulevaisuuden avartajina. Sitran selvityksiä 142. 2019. Katsottu:

27.7.2019. <https://media.sitra.fi/2019/01/07145732/heikot-signaalit-tulevaisuuden-avartajina.pdf>

Edilex 14.1.2019. Gradu: Tiedustelu oikeusvaltiossa – mitä Suomeen ehdotettu uusi

tiedustelulainsäädäntö tuo mukanaan. Katsottu: 27.12.2019.

[https://www.edilex.fi/uutiset/58610?classIds\[\]=508&offset=15701&perpage=100&sort=timeasc&searchSrc=1&advancedSearchKey=697924](https://www.edilex.fi/uutiset/58610?classIds[]=508&offset=15701&perpage=100&sort=timeasc&searchSrc=1&advancedSearchKey=697924)

Edilex 22.8.2017. Tietosuojavaltuutetun lausunto mietinnöstä Tiedustelutoiminnan valvonta.

Katsottu: 30.12.2019. <https://www-edilex-fi.libproxy.tuni.fi/uutiset/53269>

Edilex 28.11.2019. Tietosuojavaltuutettu ja tiedusteluvalvontavaltuutettu sopivat keskinäisestä

yhteistyöstä. Katsottu: 15.12.2019. <https://www-edilex-fi.libproxy.tuni.fi/uutiset/62226>

Eduskunnan oikeusasiamies. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2015. Katsottu:

23.7.2019. <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2015>

Eduskunta. Tiedote 11.3.2019. Eduskunta hyväksyi siviili- ja sotilastiedustelua koskevan lainsäädännön. Katsottu 23.4.2019. <https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/tiedustelulait-hyvaksytty.aspx>

Eduskunta. Tiedote 14.2.2019. Puhemiesneuvosto ehdottaa: tiedustelulait uudelleen valiokuntien käsittelyyn. Katsottu 23.4.2019. <https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/puhemiesneuvosto-tiedustelulait-uudelleen-valiokuntiin.aspx>

Eduskunta. Tiedustelun parlamentaarinen valvonta -työryhmän mietintö. Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2017. Katsottu 23.4.2017. https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/julkaisut/Documents/ekj_1+2017.pdf

Euroopan komissio. Parlamentaarinen yleiskokous 21.4.2015 (12. istunto). Julkilausuma 2045 (2015). Katsottu 15.4.2019. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21692>

Eurooppa-neuvosto. Lehistötiedote, 17.3.2019. Ulkoasiainedustaja Federica Mogherinin EU:n puolesta antama julkilausuma Krimin autonomisesta tasavallasta ja Sevastopolin kaupungista. Katsottu: 26.5.2019. <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2019/03/17/declaration-by-the-high-representative-federica-mogherini-on-behalf-of-the-eu-on-the-autonomous-republic-of-crimea-and-the-city-of-sevastopol/>

European University Institute. SURVEILLE, Assessing surveillance technologies: A nuanced approach for determining security benefits against financial costs, moral hazards and impact on fundamental rights. Katsottu: 15.7.2019. <https://surveille.eui.eu/wp-content/uploads/sites/19/2015/07/SURVEILLE-Policy-Brief.pdf>

European University Institute. SURVEILLE, Surveillance: Ethical issues, legal limitations, and efficiency. SURVEILLE Paper Assessing Surveillance in the Context of Preventing a Terrorist Act. FP7 – SEC- 2011-284725. Katsottu: 27.7.2019. <https://surveille.eui.eu/wp->

content/uploads/sites/19/2015/09/D2-8-SURVEILLE-Paper-on-a-Terrorism-Prevention-Scenario-rev.pdf

Forsvaret.no. Etterretningstjenesten. Katsottu: 24.7.2019.

<https://forsvaret.no/organisasjon/etterretningstjenesten>

Helsingin Sanomat 16.12.2017. Salaisuus kallon uumenissa – juuri kukaan ei tiedä, mitä tekee

Puolustusvoimien Viestikookeskus, mutta nyt HS:n saamat asiakirjat avaavat mysteerin.

Katsottu: 24.7.2019. <https://www.hs.fi/paivanlehti/16122017/art-2000005492284.html>

Helsingin Sanomat 17.12.2019. Hallitus selvittää terrorismilakien kiristämistä: Mitä se voisi

tarkoittaa käytännössä? Katsottu: 28.12.2019. [https://www.hs.fi/politiikka/art-](https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006346390.html)

[2000006346390.html](https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006346390.html)

Helsingin Sanomat 18.12.2017. Presidentti Sauli Niinistö HS:lle: En usko, että vuoto vaikuttaa

Suomen Venäjä-suhteisiin mitenkään – ”Siellä saattaa olla vähän vahingonilon sekaisia

tunteita medioissa”. Katsottu: 28.12.2019. [https://www.hs.fi/politiikka/art-](https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005494621.html)

[2000005494621.html](https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005494621.html)

Helsingin Sanomat 27.12.2019. Terrorismitutkinta kiristää viranomaisten välejä:

valtakunnan-syyttäjän mukaan suojele-poliisi ei anna tarpeeksi tietoa, Supo kiistää väitteen.

Katsottu: 28.12.2019. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006355005.html>

Helsingin Sanomat. 11.1.2015. Työryhmä ehdottaa armeijalle ja poliisille lupaa

verkkotiedusteluun – viestintäministeriö vastustaa kiivaasti. Katsottu 23.4.2019.

<https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000002791447.html>

Kaleva 2.10.2018. Poliisijohto saapui Helsingin käräjätalolle vaitonaisena — Syytettyjen mukaan

mitään tarkkoja sääntöjä tietolähderekisteristä ei ollut. Katsottu: 28.12.2019.

[https://www.kaleva.fi/uutiset/kotimaa/poliisijohto-saapui-helsingin-karajatalolle-vaitonaisena-](https://www.kaleva.fi/uutiset/kotimaa/poliisijohto-saapui-helsingin-karajatalolle-vaitonaisena-syytettyjen-mukaan-mitaan-tarkkoja-saantoja-tietolahderekisterista-ei-ollut/806603/)

[syytettyjen-mukaan-mitaan-tarkkoja-saantoja-tietolahderekisterista-ei-ollut/806603/](https://www.kaleva.fi/uutiset/kotimaa/poliisijohto-saapui-helsingin-karajatalolle-vaitonaisena-syytettyjen-mukaan-mitaan-tarkkoja-saantoja-tietolahderekisterista-ei-ollut/806603/)

Kapo.ee. Areas of activity. Katsottu: 25.7.2019. [https://www.kapo.ee/en/content/areas-](https://www.kapo.ee/en/content/areas-activity.html)

[activity.html](https://www.kapo.ee/en/content/areas-activity.html)

Kapo.ee. How supervision is organized. Katsottu: 25.7.2019.

<https://www.kapo.ee/en/content/how-supervision-organised.html>

Kapo.ee. Useful to know. Katsottu: 25.7.2019. <https://www.kapo.ee/en/content/useful-know.html>

Klamberg, Mark 2006. A Paradigm Shift in Swedish Electronic Surveillance Law. Katsottu: 30.12.2019.

<https://pdfs.semanticscholar.org/2885/3bd55a011adedfd7d70cd66a242a2a4594fe.pdf>

Kurttila, Mikko. Mitä tiedustelusta kirjoitettiin? : Suojelupoliisi ja tiedonhankintalakityöryhmä mediassa 2013-2015. Pro Gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. 2015. Katsottu 21.4.2015.
<http://urn.fi/URN:NBN:fi:uta-201506291903>

Lainsäädännön arviointineuvosto. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi tiedustelun valvonnasta, Dnro VNK/1600/32/2017. Katsottu: 28.12.2019.

<https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/2913095/Lausunto+tiedustelun+valvonnasta+21.12.2017/5567b944-9ecb-4754-8e6f-02710c0b3b41/Lausunto+tiedustelun+valvonnasta+21.12.2017.pdf>

Lainsäädännön arviointineuvosto. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi siviilitiedustelulaista. Dnro VNK/841/32/2017. Katsottu 23.4.2019.
<https://vnk.fi/documents/10616/6629267/Lausunto+siviilitiedustelulakiesityksest%C3%A4+21.12.2017/30b6f3de-79e1-47c4-ac17-1fcd390bdcd4?version=1.2>

Lainsäädännön arviointineuvosto. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi sotilastiedustelulaista. Dnro VNK/837/32/2017. Katsottu 23.4.2019.
<https://vnk.fi/documents/10616/6629267/Lausunto+sotilastiedustelulakiesityksest%C3%A4+21.12.2017/f225cccf-4063-4515-a7e4-b34061f011c1?version=1.2>

Lovdata.no. The Constitution of the Kingdom of Norway. Katsottu: 24.7.2019.

<https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/1814-05-17>

MTV 17.12.2017. Presidentti Niinistö tiedustelu-uutisoinnista: Uutta tiedustelulakia olisi nyt hyvä viedä eteenpäin. Katsottu: 21.4.2019. <https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/presidentti-niinisto-tiedustelu-uutisoinnista-uutta-tiedustelulakia-olisi-nyt-hyva-vieda-eteenpain/6700086#gs.71fc3d>

Oikeusministeriö. EU-oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojele. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi –lausuntoyhteenveto. Oikeusministeriön julkaisuja. Mietintöjä ja lausuntoja. 2019:5. Katsottu: 24.6.2019. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161389/OMML_2019_05_EU-oikeuden_rikkomisesta_ilmoittavien_henkiloiden_suojelu.pdf

Oikeusministeriö. Korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojele. Lausuntotiivistelmä. Mietintöjä ja lausuntoja 57/2016. Katsottu 3.1.2020. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79142/OMML_57_2016_Korruptio_suojelu_42.pdf

Oikeusministeriö. Lausuntotiivistelmä ”Tiedustelutoiminnan valvonta. Työryhmän mietintö”. 6.9.2017. Katsottu 23.4.2019. https://oikeusministerio.fi/documents/1410853/4750802/Tiivistelm%C3%A4+lausuntopalautteesta+%28Tiedustelutoiminnan+valvonta%29_final_OM_6.9.2017.pdf/499d5174-0662-405d-b899-b52aa2578a13

Oikeusministeriö. Lausuntotiivistelmä mietinnöstä ”Luottamuksellisen viestin salaisuus. Perustuslakisääntelyn tarkistaminen”. 29.6.2017. Katsottu 23.4.2019. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/27ebb554-f57c-4903-873e-3af5f3dec8c7/fe20590d-e63d-4f90-93de-26fc3fd56474/YHTEENVETO_20170905224502.pdf

Oikeusministeriö. Luottamuksellisen viestin salaisuus. Perustuslakisääntelyn tarkistaminen. Mietintöjä ja lausuntoja 41/2016. Katsottu 23.4.2019. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/27ebb554-f57c-4903-873e-3af5f3dec8c7/0e6cc27d-2d9a-4f55-b2b5-0a0bede0459a/LAUSUNTOPYYNTO_20170517224503.pdf

Oikeusministeriö. Tiedustelutoiminnan valvonta. Työryhmän mietintö. Mietintöjä ja lausuntoja 18/2017. Katsottu 23.4.2019.

http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79758/OMML_18_2017_Tiedustelun_valvonta.pdf

Onnettomuustutkintakeskus. Puukotukset Turussa 18.8.2017. P2017-01. Katsottu 23.4.2019.

https://turvallisuustutkinta.fi/material/attachments/otkes/tutkintaselostukset/fi/poikkeuksellisetapahtumat/nuxEHJYF/P2017-01_Turku.pdf

Pekola, Sami. Tiedustelu oikeusvaltiossa : tiedustelutoimivaltuuksien laajentaminen tiedustelun valvonnan näkökulmasta. Pro gradu -tutkielma. Lapin yliopisto. 2019. Katsottu 21.4.2019.

<https://lauda.ulapland.fi/handle/10024/63412>

Pet.dk. 12.1.2018. Assessment of the terror threat to Denmark. Katsottu: 25.7.2019.

<https://www.pet.dk/~media/VTD%202018/VTD2018ENGpdf.ashx>

Pet.dk. About PET. Katsottu: 25.7.2019. <https://www.pet.dk/English/About%20PET.aspx>

Pet.dk. International co-operation. Katsottu: 25.7.2019.

<https://www.pet.dk/English/About%20PET/International%20cooperation.aspx>

Pet.dk. Legislation. Katsottu: 25.7.2019. <https://www.pet.dk/English/Legal%20matters/Legislation.aspx>

Pet.dk. Supervision of the Danish Security and Intelligence Service. Katsottu: 25.7.2019.

<https://www.pet.dk/English/Legal%20matters/Supervision%20of%20the%20Danish%20Security%20and%20Intelligence%20Service.aspx>

Pohjalainen 24.6.2019. Supo: Isis-leiriltä palaavat naiset todennäköisesti lisäävät terrorismin

uhkaa Suomessa. Katsottu: 28.12.2019. <https://www.pohjalainen.fi/uutiset/kotimaa/supo-isis-leirilta-palaavat-naiset-todennakoisesti-lisaavat-terrorismin-uhkaa-suomessa-1.3003031>

Poliisihallitus. Poliisihallituksen kertomus sisäministeriölle poliisin salaisesta tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta vuonna 2016. Katsottu: 18.7.2019.

<https://mmm.fi/documents/1410869/4113506/Poliisin+tiedonhankintakertomus+2016/f2c84cf4-1e3b-448d-aa8d-ecb2d316b2b8/Poliisin+tiedonhankintakertomus+2016.pdf>

President.ee. Constitution of the Republic of Estonia. Katsottu: 24.7.2019.

<https://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/>

Prof. Veli-Pekka Viljanen, lausunto. HE 198/2017 vp laiksi perustuslain 10 § muuttamisesta, Eduskunnan perustuslakivaliokunta 27.2.2018. Katsottu: 14.7.2019.

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-172999.pdf>

Puolustusministeriö. Asettamispäätös 1.10.2015. Sotilastiedustelua koskevan lainsäädännön valmistelu; lainsäädäntöhankeen asettaminen. Katsottu 23.4.2019.

<https://www.defmin.fi/files/3223/Asettamispaatos.pdf>

Puolustusministeriö. Asettamispäätös 13.12.2013. Kansallisen lainsäädännön kehittäminen turvallisuusviranomaisten tiedonhankintakyvyn parantamiseksi kybertoimintaympäristön uhkista; lainsäädäntöhanke. Katsottu 23.4.2019.

https://www.defmin.fi/files/2669/Kyberlainsaadantotyoryhman_asettamispaatos.pdf

Puolustusministeriö. Sotilastiedustelulainsäädäntö. Lausuntotiivistelmä. Puolustusministeriön julkaisuja 2017. Katsottu 23.4.2019. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80631/PLM_2017_Sotilastiedustelu_Lausuntotiivistelma.pdf

Puolustusministeriö. Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja.

Tiedonhankintalakityöryhmän mietintö 2015. https://www.defmin.fi/files/3016/Suomalaisen_tiedustelulainsaadannon_suuntaviivoja.pdf

Puolustusministeriö. Tiedote 16.12.2013. Puolustusministeri Haglund asetti työryhmän arvioimaan kyberlainsäädännön kehittämistä. Katsottu 23.4.2019.

https://www.defmin.fi/ajankohtaista/tiedotteet/2013/puolustusministeri_haglund_asetti_tyoryhman_arvioimaan_kyberlainsaadannon_kehittamista.5714.news

Puolustusministeriö. Työryhmän mietintö. Ehdotus sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi. 2017. Katsottu 23.4.2019.

http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79757/PLM_Ehdotus%20sotilastiedustelua%20koskevaksi%20lainsaadannoksi.pdf

Retsinformation.dk. Bekendtgørelse af lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET). Katsottu:

25.7.2019. <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=165838>

Riigi teataja. Penal code. Katsottu: 25.7.2019.

<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/519012017002/consolide>

Riigi teataja. Riigi teataja. Police and Border Guard Act. Katsottu: 24.7.2019.

<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/512112013003/consolide>

Riigi teataja. Security Authorities Act. Katsottu: 24.7.2019.

<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/514112013020/consolide>

Riigikogu. Security Authorities Surveillance Select Committee. Katsottu: 3.1.2020.

<https://www.riigikogu.ee/en/parliament-of-estonia/committees/security-authorities-surveillance-select-committee/>

Riigikogu.ee. Julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon. Katsottu: 24.7.2019.

<https://www.riigikogu.ee/riigikogu/komisjonid/julgeolekuasutuste-jarelevalve-erikomisjon/>

Savon Sanomat 10.12.2018. Supo: Terrorismin uhka Suomessa pysyy edelleen kohonneena, terrorismin torjunnan kohdehenkilöiden määrä noussut. Katsottu: 23.7.2019.

<https://www.savonsanomat.fi/kotimaa/Supo-Terrorismin-uhka-Suomessa-pysyy-edelleen-kohonneena-terrorismin-torjunnan-kohdehenkil%C3%B6iden-m%C3%A4%C3%A4r%C3%A4-noussut/1296463>

Sisäministeriö. Kansallinen riskiarvio 2018. Sisäministeriön julkaisuja 2019:5. Sisäministeriö, Helsinki 2019. Katsottu 12.4.2019.

http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161332/5_2019_Kansallinen%20riskiarvio.pdf

Sisäministeriö. Ohje 21.6.2016. SMDno-2016-329. Katsottu: 18.7.2019.

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2016-AK-86391.pdf>

Sisäministeriö. Siviilitiedustelulainsäädäntö, lausuntotiivistelmä. Sisäministeriön julkaisu 21/2017. Katsottu 23.4.2019.

http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80630/SM_21_2017_Siviilitiedustelu_Lausuntotiivistelma.pdf

Sisäministeriö. Siviilitiedustelulakityöryhmän mietintö. Sisäministeriön julkaisu 8/2017. Katsottu 23.4.2019.

http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79759/SM_08_2017_Siviilitiedustelulainsaadanto.pdf

Sisäministeriö. Tiedote 1.10.2015. Tiedustelulainsäädännön hankkeet käynnistettiin. Katsottu 23.4.2019. https://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tiedustelulainsaadannon-hankkeet-kaynnistettiin

Sisäministeriö. Tiedote 26.9.2014. Suojelupoliisi siirtymässä sisäministeriön alaisuuteen.

Katsottu: 21.4.2019. https://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/suojelupoliisi-siirtymassa-sisaministerion-alaisuuteen

Sisäministeriö. Tiedustelulainsäädäntö. Siviilitiedustelulain esittely 11.3.2019. Katsottu: 8.7.2019.

<https://intermin.fi/documents/1410869/3723672/Siviilitiedustelulain+esittely+11032019/>

Sitra 4.5.2017. Megatrendit. Trendi 1: Työn ja toimeentulon arvoitus. Katsottu: 4.6.2019.

<https://www.sitra.fi/artikkelit/trendi-tyon-ja-toimeentulon-arvoitus/>

Stm.dk. The Constitutional Act of Denmark. Katsottu: 25.7.2019.

http://www.stm.dk/_p_10992.html

Suojelupoliisi 5.12.2019. Kansallisen turvallisuuden katsaus. Katsottu: 28.12.2019.

https://www.supo.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/supowwwstructure/78653_20191205_Supo_kansallinen_turvallisuus_web.pdf?f546eb9c6979d788

Suojelupoliisi. 26.2.2017. Suojelupoliisin päällikkö Antti Pelttarin asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 § muuttamisesta, s. 1-3. Katsottu:

15.7.2019. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-172884.pdf>

Suojelupoliisi. 26.2.2017. Suojelupoliisin päällikkö Antti Pelttarin asiantuntijalausunto eduskunnan puolustusvaliokunnalle hallituksen esityksistä perustuslain 10 §:n muuttamiseksi, siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännöiksi sekä tiedustelun valvontalainsäädännöksi. Katsottu: 15.7.2019.

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-172879.pdf>

Suojelupoliisi. Supon juhnavuosikirja 2018. Katsottu 11.4.2019.

https://www.supo.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/supowwwstructure/77292_WWW_SUPO_Juhlakirja_70_2019_FI.pdf

Suojelupoliisi. Terrorismin uhka-arvio 14.6.2017. Katsottu: 23.7.2019.

https://www.supo.fi/terrorismintorjunta/terrorismin_uhka-arvio

Sveriges Riksdag. Lag (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. Katsottu: 24.6.2019.

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2016749-om-sarskilt-skydd-mot-repressalier_sfs-2016-749

Talouselämä. 13.4.2017. Jihadistinen alamaailma leviää Suomeenkin - "Huolestuttavinta ovat Suomeen viime vuosina syntyneet radikaali-islamistiset verkostot". Katsottu: 26.5.2019.

<https://www.talouselama.fi/uutiset/jihadistinen-alamaailma-leviaa-suomeenkin-huolestuttavinta-ovat-suomeen-viime-vuosina-syntyneet-radikaali-islamistiset-verkostot/04deb6a7-ba65-338c-8400-303c8e2669df>

Tasavallan presidentin lausuma EV 77/2018 vp (HE 198/2017 vp) johdosta. 5.10.2018. Katsottu 23.4.2019.

<https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/3785983/TPn+lausuma+EV+770510.pdf/19d21cc2-3fda-4ca6-8537-dfc092c774ae/TPn+lausuma+EV+770510.pdf.pdf>

Tasavallan presidentti 15.12.2019. Presidentin kynästä: Al-Hol, vielä kerran. Katsottu: 28.12.2019. <https://www.presidentti.fi/uutinen/presidentin-kynasta-al-hol-viela-kerran/>

The Guardian. 18.7.2014. Edward Snowden interview - the edited transcript. Katsottu: 16.7.2019. <https://www.theguardian.com/world/2014/jul/18/-sp-edward-snowden-nsa-whistleblower-interview-transcript>

Tiedusteluvalvontavaltuutettu. 12.8.2019. Tiedustelu ja vastatiedustelu. Katsottu: 6.1.2020. https://tiedusteluvalvonta.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tiedustelu-ja-vastatiedustelu

Tieteen termipankki. Oikeushistoria. Katsottu: 28.12.2019. https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:oikeustieteellinen_tutkimus/laajempi_kuvaus

Universitetet i Oslo. app.uio.no. Act of 20 March 1998 relating to the Norwegian Intelligence Service. Katsottu: 24.7.2019. <https://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/lov-19980320-011-eng.pdf>

Valtioneuvoston kanslia. Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän strateginen hallitusohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf

Valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston periaatepäätös 24.1.2013. Suomen kyberturvallisuusstrategia. <https://puolustusvoimat.fi/documents/2182700/0/Kyberturvallisuusstrategia/bb56d179-9b3a-4816-806d-84c84b04da30/Kyberturvallisuusstrategia.pdf>

World Economic Forum. The Global Risks Report 2019. 14th Edition. Katsottu: 29.7.2019. http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2019.pdf

Välisluureamet. International security and Estonia 2019, Katsottu: 24.7.2019. <https://www.valisluureamet.ee/pdf/raport-2019-ENG-web.pdf>

Yle 1.12.2016. Tausta: Hämmäntävä pelottava hybridisota – vaan mitä se oikein on?. Katsottu 23.4.2019. <https://yle.fi/uutiset/3-9328472>

Yle 1.8.2017. Risikko: "Perustuslakia ei tietenkään voi kiireellä muuttaa mistä syystä tahansa".

Katsottu 23.4.2019. <https://yle.fi/uutiset/3-9751639>

Yle 12.7.2019. Korkeaa ex-tiedustelupomoa epäillään tietovuototutkinnassa. Katsottu:

24.7.2019. <https://yle.fi/uutiset/3-10875751>

Yle 12.7.2019. Sairaalan työntekijä urkki 200 potilaan tietoja – hovioikeus tuomitsi ehdolliseen vankeuteen. Katsottu: 28.12.2019. <https://yle.fi/uutiset/3-10875001>

Yle 19.4.2016. Syyttäjä: 55 virkamiestä saa syytteen Anneli Auer -urkintatapauksessa. Katsottu: 28.12.2019. <https://yle.fi/uutiset/3-8821269>

Yle 21.11.2016. Hybridiosaamiskeskus tulossa Suomeen – tavoitteena vahvistaa uhkien torjuntaa. Katsottu: 23.4.2019. <https://yle.fi/uutiset/3-9306593>

Yle 24.8.2017. Tiedustelulakien säätämiskiire puhuttaa Turun iskun jälkeen – Näin kansalaisten viestintää valvotaan Saksassa, Ranskassa ja Ruotsissa. Katsottu 23.4.2019.

<https://yle.fi/uutiset/3-9794972>

Yle 8.2.2018. Uusia tiedustelulakeja voisi kokeilla ensin poikkeuslailla, ehdottaa professori Martin Scheinin – "Nyt viranomaiset ovat saamassa liian suuret oikeudet". Katsottu:

27.7.2019. <https://yle.fi/uutiset/3-10066649>

OIKEUSTAPAUKSET

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Adams ja Benn v. Yhdistynyt kuningaskunta, no. 28979/95, 13.1.1997.

Campbell v. Yhdistynyt kuningaskunta, no. 13590/88, 25.3.1992.

Centrum för Rättvisa v. Ruotsi, no. 35252/08, 19.6.2018.

Christine Goodwin v. Yhdistynyt kuningaskunta, no. 17488/90, 27.3.1996.

Gaskin v. Yhdistynyt kuningaskunta, no. 10454/83, 7.7.1989.

Guja v. Moldova, no. 14277/04, 12.2.2008.

Heinisch v. Saksa, no. 28274/08, 21.7.2011.

Kennedy v. Yhdistynyt kuningaskunta, no. 26839/05, 18.5.2010.

Klass ym. v. Saksa, no. 5029/71, 6.9.1978.

Kopp v. Sveitsi, no. 23224/94, 25.3.1998.

Kruslin v. Ranska, no. 11801/85, 24.4.1990.

Leander v. Ruotsi, n. 9248/81, 26.3.1987.

Malone v. Yhdistynyt kuningaskunta, no. 35394/97, 12.5.2000.

Observer ja Guardian v. Yhdistynyt kuningaskunta, no. 13585/88, 26.11.1991.

Peck v. Yhdistynyt kuningaskunta, no. 44647/98, 28.1.2003.

Rotaru v. Romania, no. 28341/95, 4.5.2000.

S. ja Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta, no. 30562/04, 4.12.2008.

Sanoma Uitgevers B.V. v. Alankomaat, no. 38224/03, 14.9.2010.

Soini ym. v. Suomi, no. 36404/97, 17.1.2006.

Zakharov v. Venäjä, no. 47143/06, 4.12.2015.

Euroopan unionin tuomioistuin

Secretary of State for the Home Department (C-698/15).

Tele2 Sverige AB (C-203/15).

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2007:47, 2179/3/06, 12.7.2007, taltio 1829.

KHO 2010:31, 2329/1/08, 12.5.2010, taltio 1116.

KHO 2012:8, 774/1/10, 8.2.2012, taltio 174.

LYHENTEET

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18-19/1990)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EKTJ	Eduskunnan työjärjestys (123/2019)
ETL	Esitutkintalaki (805/2011)
EV	Eduskunnan vastaus
HallintoL	Hallintolaki (434/2003)
HaVL	Eduskunnan hallintovaliokunnan lausunto
HaVM	Eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
Hybrid CoE	The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus
ICPC	International Criminal Police Commission
JulKL	Julkisuuslaki; Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KP-sopimus	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (8/1976)
LaVL	Eduskunnan lakivaliokunnan lausunto
LiVL	Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunto
LVM	Liikenne- ja viestintäministeriö
Nato	North Atlantic Treaty Organization, Pohjois-Atlantin liitto
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OK	Oikeudenkäymiskaari (4/1734)
OM	Oikeusministeriö

PeL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PeVL	Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö
PKL	Pakkokeinolaki (806/2011)
PNE	Eduskunnan puhemiesneuvoston ehdotus
PoL	Poliisilaki (872/2011)
PuVL	Eduskunnan puolustusvaliokunnan lausunto
PuVM	Eduskunnan puolustusvaliokunnan mietintö
RL	Rikoslaki (39/1889)
SivTiedL	Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019)
SotTiedL	Laki sotilastiedustelusta (590/2019)
Supo	Suojelupoliisi
Säpo	Säkerhetspolisen, Ruotsin turvallisuuspoliisi
TiedValvL	Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019)
TP-UTVA	Tasavallan presidentin sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan välinen yhteiskokous
TrVL	Eduskunnan tarkastusvaliokunnan lausunto
UaVL	Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan lausunto
VNK	Valtioneuvoston kanslia

1 Johdanto

1.1 Johdanto tutkimuksen aihepiiriin

Yhteiskunnan kokonaisturvallisuudesta vastaaminen on julkisen vallan yksi keskeisimmistä tehtävistä¹. Tiedustelureformin kautta tiedusteluviranomaisille mahdollistettiin uusien tiedustelumenetelmien käyttö tiedustelutoiminnassa. Koska tiedustelua koskevaa sääntelyä ei aikaisemmin ollut, nähtiin lainsäädännön laahaavan perässä². Tiedustelureformilla pyrittiin saattamaan viranomaisen toimivalta ajantasaiseksi ja luomaan viranomaiselle riittävä toimivalta tiedustelutoiminnan harjoittamiseen. Tiedustelulait tulivat voimaan 1.6.2019.

Tiedustelureformin kautta viranomaiselle syntyi tiedusteluun liittyvää toimivaltaa, jota on kuvattu 'ainutlaatuisen laajaksi' myös kansainvälisesti vertaillen³. Tiedustelureformi toisaalta heikensi perus- ja ihmisoikeuksina suojattua yksityiselämän suojaa sekä erityisemmin luottamuksellisen viestien suojaa⁴, koska tiettyjä tiedustelumenetelmiä käyttämällä viranomainen puuttuu tiedustelutoimienpiteiden kohteeksi joutuneen yksityisyyden suojaan operatiivisessa toiminnassaan. Tiedustelutoimivallan sekä perus- ja ihmisoikeuksien välinen jännite näkyy siten, että vaikka perusoikeuksiin puututaan tiedustelussa, pyritään toisaalta tiedustelulla turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Tiedustelureformissa eduskunta sääti siviilitiedustelua koskevan lain⁵, sotilastiedustelua koskevan lain⁶ sekä tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lain⁷. Edellä mainittujen lakien lisäksi reformin yhteydessä useita lakeja ajantasaistettiin⁸. Tiedustelureformi edellytti myös perustuslain muuttamista yksityiselämää koskevan suojan osalta^{9 10} ja perustuslain 10 §:n lisättiin uusi neljäs

¹ Antti Aine – Veli-Pekka Nurmi – Jaakko Ossa – Teemu Penttilä – Ilkka Salmi – Vesa Virtanen 2011, 3.

² Ks. esim. HE 202/2017 vp, 68.

³ Hallituksen esityksessä (HE 202/2017 vp, 136) todetaan, että "[u]sien koti- ja ulkomaantehtävien ja –toimivaltuuksien osoittamisesta suojelupoliisille ja samanaikaisesta olemassa olevien tehtävien ja toimivaltuuksien laajasta säilymisestä suojelupoliisilla seuraa, että viraston tehtäväkenttä ja sen velvoitteet muodostuvat kansainvälisessäkin vertailussa ainutlaatuisen laajoiksi".

⁴ Ks. esim. HE 198/2017 vp, 3–4.

⁵ Siviilitiedustelulaki (SivTiedL), eli laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019).

⁶ Sotilastiedustelulaki (SotTiedL), eli laki sotilastiedustelusta (590/2019).

⁷ Tiedusteluvalvontalaki (TiedValvL) eli laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019).

⁸ Esimerkiksi poliisilakia (PoL; 872/2011), pakkokeinolakia (PKL; 806/2011) ja esitutkintalakia (ETL; 805/2011) muutettiin tiedustelureformin yhteydessä. Taustalla vaikuttaa myös kysymys poliisimiehen kyvystä toimia tiedustelupalvelun virkamiehenä osin yhteensopimattomien velvollisuuksien kanssa (ks. lisää esim. Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 218).

⁹ Suomen perustuslaki (PeL; 731/1999).

¹⁰ Ks. myös mm. HE 198/2017 vp, 31.

momentti. Hankkeen yhteydessä eduskunnan työjärjestystä muutettiin eräiltä osin¹¹ vastaamaan muutosta ja lakien voimaantulon yhteydessä tuli samanaikaisesti voimaan puolustusministeriön sekä valtioneuvoston asetukset¹² tiedustelua koskien.

Oikeusvaltiossa viranomaistoimintaa on valvottava tehokkaasti ja uskottavalla tavalla. Viranomaisen toimenpiteiden kohteeksi joutuneella on oltava riittävät oikeussuojakeinot käytettävissään. Tiedustelun valvonnalla voidaan ennaltaehkäistä tiedusteluun liittyviä ongelmia, valvoa lainsäädännön noudattamista sekä tarvittaessa puuttua tiedusteluviranomaisen toimintaan tarvittavin keinoin. Valvonta usein mielletään jälkikäteen tapahtuvaksi viranomaistoimien lainmukaisuuden arvioinniksi, mutta parhaimmillaan tiedustelun valvonta voi olla verkostoimaista ja jopa reaaliaikaista yhteistyötä ja ohjausta valvojien ja valvottavan välillä.

Tiedustelun valvonta on Suomessa toteutettu laajasti siten, että valvontaa on hajautettu usealle eri toimijalle. Tiedustelun valvonnan keskeisimmät muodot ovat parlamentaarinen valvonta sekä laillisuusvalvonta. Tiedustelutoiminnan valvonnassa keskeisin toimija on laillisuusvalvontaa toteuttava tiedusteluvalvontavaltuutettu. Tiedusteluvalvontavaltuutetun merkitys tiedustelun valvonnassa korostuu siksi, että tiedusteluvalvontavaltuutetulla on laissa määritettyjä tiedonsaanti- ja puuttumisoikeuksia tiedustelutoimintaa koskien ja tiedusteluvalvontavaltuutettu myös tuottaa valvontatietoa muille valvoville tahoille.

1.2 Tiedustelun käsitteestä

Tiedustelua voidaan tarkastella strategisen ja operatiivisen tiedustelun käsitteiden kautta. Strategisessa tiedustelussa on yleisemmin kyse kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvästä toiminnasta, kun operatiivisessa tiedustelussa taas puututaan merkityksellisemmällä tavalla perus- ja ihmisoikeuksiin. Siviili- ja sotilastiedustelun painotuserot tulevat esille operatiivisen ja strategisen tiedustelun käsitteiden kautta siten, että sotilastiedustelua voidaan luonnehtia enemmän strategiseksi tiedusteluksi ja siviilitiedustelua taas operatiiviseksi tiedusteluksi. Molempien tiedusteluviranomaisten toiminnassa on kuitenkin näkyvillä elementtejä molemmista muodoista, koska tiedustelutiedolla sekä tuetaan muiden viranomaisten toimintaa että tuotetaan tietoa päätöksenteon tueksi¹³. Laajempi jaottelu strategiseen ja operatiiviseen tiedusteluun ei tutkimuskysymysten nä-

¹¹ Eduskunnan työjärjestys (EKTJ; 40/2000).

¹² Mm. puolustusministeriön asetus sotilastiedustelun valvonnasta puolustushallinnossa ja valvonnasta annettavista kertomuksista (712/2019), valtioneuvoston asetus sotilastiedustelun tiedustelumenetelmistä (711/2019) sekä valtioneuvoston asetus siviilitiedustelusta (709/2019).

¹³ Tiedusteluvalvontavaltuutettu, 12.8.2019.

kökulmasta ole tarpeellista, vaan tiedustelua on tarkoituksenmukaisinta tarkastella kokonaisuutena ja arvioida toimintaa erityisesti käytettävien tiedustelumenetelmien sekä niiden perus- ja ihmisoikeusvaikutusten kautta.

Tiedustelu on toimintaa, jossa kansallista turvallisuutta uhkaavia tekijöitä pyritään tunnistamaan ja sitä kautta mahdollistamaan toimenpiteet, joilla uhkaan voidaan puuttua. Tiedustelutoiminta on tiedonhankinnan työväline, jolla voidaan turvata valtionjohdon päätöksenteon perustuminen riittävään ja oikeaan tietoon tai mahdollistaa toimivaltaisille viranomaisille uhkien torjuntaan tarvittavat edellytykset.

Tiedustelutoimintaa on mielekästä ajatella jatkuvasti käynnissä olevana prosessina. Tiedusteluprosessissa on yleisellä tasolla kyse pääasiassa tiedon keräämisestä ja sen yhdistelemisestä, säilytyksestä, päivityksestä ja esittämisestä siten, että esitetyllä tiedolla tuetaan erityisesti valtionjohdon päätöksentekoprosessia¹⁴. Tiedustelussa ei ole kyse sinänsä totuuden etsimisestä tai sen selvittämisestä¹⁵, vaan yleisellä tasolla toimintaympäristöön vaikuttavien ilmiöiden ja tapahtumien tunnistamisesta ja tiedon tuottamisesta. Toisaalta operatiivisessa tiedustelussa hankittava tieto voi olla hyvinkin yksityiskohtaista. Tiedustelun konkreettisessa tiedonhankinnassa tiedon loppukäyttäjä eli asiakas ja asiakkaan intressit ohjaavat toimintaa¹⁶. Kaikki tiedonhankinta ei ole kuitenkaan tiedustelua. Jotta toimintaa voitaisiin kutsua tiedusteluksi, on sen oltava järjestelmällistä sekä sidonnaista päätöksentekoon¹⁷.

Suomessa tiedusteluviranomaisten tehtävät ja tiedonintressit ovat osin limittäiset. Tiedusteluviranomaisten toiminnallisesta yhteistyöstä on myös säädetty erikseen. Tiedusteluviranomaiset tekevät yhteistyötä myös muiden kansallisten viranomaisten sekä muiden valtioiden tiedusteluviranomaisten kanssa. Nykyaikaisella tiedustelulla onkin myös kansainvälinen ulottuvuutensa, sillä tiedustelutietoa vaihdetaan tiedusteluviranomaisten kesken. Tietoa voidaan vaihtaa pienessä tai suuressa mittakaavassa. Pienimmillään ulkomaiselle tiedusteluviranomaiselle voidaan luovuttaa esimerkiksi tiedustelun kautta kerättyjä henkilötietoja sisältävää tietoa yksittäisestä henkilöstä, mutta tietojenvaihdon kohteena saattaa olla myös esimerkiksi puolustuksen kannalta hyvinkin arvokas ja kriittinen tieto, kuten asejärjestelmien toiminnan kannalta välttämättömät signaalikirjastot¹⁸. Tiedustelutiedolla on aina arvoa ja tiedustelutiedon saaminen ulkomaisilta kumppaneilta edellyttää usein vastavuoroisuutta.

¹⁴ Mikko Porvali 2018, 9.

¹⁵ Mark M. Lowenthal 2019, 30–31.

¹⁶ Mikael Lohse – Marko Meriniemi – Kosti Honkanen 2019, 15.

¹⁷ Mikko Porvali 2018, 13.

¹⁸ Ks. esim. HS 16.12.2017.

Tiedustelua toteutetaan tiedustelumenetelmiä käyttäen. Tiedustelumenetelmät ovat työkaluja, joista tiedusteluviranomainen valitsee tilanteeseen tarkoituksenmukaisimman. Tiedustelumenetelmiä voidaan käyttää myös yhtäaikaaisesti. Tiedustelumenetelmien käyttö edellyttää päätöstä tiedustelumenetelmän käyttämisestä. Päätös tiedustelumenetelmän käyttämisestä voidaan tehdä eri tasoilla riippuen siitä, kuinka merkittävästä tiedustelumenetelmästä on kyse. Merkittävimpien tiedustelumenetelmien käyttäminen edellyttää tuomioistuimen lupaa, mutta joidenkin tiedustelumenetelmien käytön päätös voidaan tehdä virkamiestasolla. Osa tiedustelumenetelmistä on perus- ja ihmisoikeusvaikutuksiltaan toista suurempia ja menetelmän käyttämisen vaikutusten arvioiminen on tärkeää tapauskohtaisella tasolla. Tiedustelumenetelmiä käytetään pääasiassa tiedonhankinnan kohteelta salassa¹⁹ tai peitellysti, joka vaikuttaa myös tiedustelun kohteen mahdollisuuksiin turvautua oikeussuojakeinoihin. Tiedustelumenetelmien käyttöä ohjaavat myös käytännön realiteetit. Tiedustelumenetelmän valinnassa painavat lainsäädännön asettamien reunaehtojen lisäksi erilaiset ulkopuoliset tekijät, kuten henkilö- ja talousresurssit, aikapaine, uhka-arvio sekä arvio toiminnalla saavutettavasta hyödystä. Tiedustelu voi kohdistua yhtäältä henkilöön tai henkilökuntaan, mutta myös esimerkiksi tietoverkkoon, laitteeseen tai paikkaan. Osa tiedustelutiedosta hankitaan kuitenkin avoimista lähteistä tai tavanomaisoikeudellisin perustein, jolloin menetelmän käyttäminen ei edellytä lupaprosessia.

Tiedustelun ulkoinen valvonta on tärkeää ja asianmukainen valvonta on aina myös tiedusteluviranomaisen oma etu. Asianmukainen ja mahdollisimman läpinäkyvä valvonta lisää luottamusta viranomaistoimintaa kohtaan, lisää tiedustelutoimien kohteeksi joutuneiden henkilöiden oikeussuojaa sekä edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä varmistaa sen, että viranomainen toimii lakisidonnaisuus- ja lainalaisuusperiaatteiden mukaisesti.

1.3 Tiedustelun toimijat, tarkoitus ja tavoite

Toimijapohjaisessa jaottelussa viranomaiset jaotellaan toimijapohjaisesti sotilastiedustelua harjoittavaan sotilasviranomaiseen²⁰ ja siviilitiedustelua harjoittavaan siviilitiedusteluviranomaiseen²¹

²².

¹⁹ Tiedustelua voidaan kuvata kapeasti ja kärjistäen esimerkiksi siten, että kyseessä on ”salainen toiminta, jolla pyritään hankkimaan vihollisesta tai vastustajasta sotilaallisia, poliittisia ym. tietoja omien toimien suunnittelemiseksi”. Ks. mm. Matti Wiberg, 2011, 539.

²⁰ Sotilastiedustelutoimintaa harjoittaa puolustusvoimat.

²¹ Siviilitiedustelua harjoittaa suojelupoliisi.

²² Ks. myös mm. Mikko Porvali 2018, 11.

Siviili- ja sotilastiedustelun toiminnan luonteen eroavaisuudet heijastuvat jonkin verran myös toiminnan avoimuuteen. Siviilitiedustelu on sotilastiedusteluun nähden jokseenkin avoimempaa esimerkiksi käytettävissä olevien resurssien ja määrärahojen näkökulmasta, koska sotilastiedustelutoimintaan liittyvien yleisluonteistenkin tietojen salaamiselle on erityinen peruste²³.

Tiedustelun keskeisimmäksi tarkoitukseksi voi kiteyttää kansallisen turvallisuuden edistämisen. Kansallinen turvallisuus voi liittyä esimerkiksi aseelliseen konfliktiin tai terrorismiin. Kansallisen turvallisuuden käsitteen merkityssisällöstä ei sen yleiskielisen merkityksen lisäksi ole juurikaan määritelty sen yksityiskohtaisemmin. Kansallisen turvallisuuden suojaamisen käsitteellä voidaan yleisesti mieltää valtion yleisten intressien suojaamista ja laajemmin valtion olemassaolon turvaamista. Kansallisen turvallisuuden käsitteen määrittelemisen osalta valtioilla on tulkittu olevan hyvin laaja harkintamarginaali sen suhteen, mitä kansallisella turvallisuudella milloinkin tarkoitetaan ja minkä valtiot kulloinkin itse katsovat vaarantavan kansallista turvallisuutta²⁴. Toisaalta kansallisen turvallisuuden käsitteen epätarkoituksenmukaiseen tulkinnan laajentamiseen voi liittyä myös riskejä. Perustuslakivaliokunta on korostanut kansallisen turvallisuuden käsitteen suppeaa tulkintaa²⁵, jonka tulisi olla toimintaa konkreettisesti ohjaava tulkintaohje myös konkreettista tiedustelutoimintaa harjoitettaessa ja tiedustelumenetelmien käytöstä päätettäessä²⁶. Perustuslakivaliokunnan kannanotto kansallisen turvallisuuden käsitteen suppeasta tulkinnasta tulisi huomioida aina, kun kansallisen turvallisuuden käsitteen merkityssisältöä tarkastellaan.

1.4 Maailman muutos tiedustelureformin taustalla

Muuttuvassa maailmassa myös lainsäädännön on muututtava²⁷, jotta lainsäädäntö vastaa yhteiskunnan ja maailman vallitsevia olosuhteita sekä tarpeita. Suomi on eurooppalainen valtio, joka on altis myös maailmanpolitiikassa tapahtuville muutoksille ja globaaleille megatrendeille. Vallitsevaa maailmanpoliittista tilannetta voidaan luonnehtia epävakaaksi suurvaltapolitiikan osalta²⁸.

²³ Ks. mm. Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 6.

²⁴ Ks. esim. HE 198/2017 vp, 35.

²⁵ PeVM 4/2018 vp, 8–9.

²⁶ Toisaalta on huomioitava, että kansallinen turvallisuus ja perusoikeudet eivät aina ole konfliktissa keskenään, sillä kansallisen turvallisuuden takaamisella voidaan usein edistää myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

²⁷ Jukka Kekkonen (2013, 14) näkee muutoksen kehittymistä parempana terminä kuvaamaan oikeuden muutosta, sillä oikeudellisen muutoksen suunta ei aina ole välttämättä täydellisempään ja entistä parempaan suuntaan. Muutos on terminä Kekkonen mielestä kehitystä neutraalimpi.

²⁸ Ks. esim. Supon päällikkö Antti Pelttarin asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 § muuttamisesta, (Suojelupoliisi 26.2.2017, s. 1–3).

Ympäristön epävarmuus edellyttää varautumista, koska poliittinen epävakaus ja merkittävät globaalit kysymykset heijastuvat myös Euroopan unionin vakauteen ja länsimaihin. Merkittävät globaalit uhat, kuten ilmaston lämpeneminen, saattavat aiheuttaa äkillisiä muutoksia maailmalla, joihin yhteiskunnan tulisi kansallisesti kyetä reagoimaan oikea-aikaisesti^{29 30} sekä riittävän voimakkaasti. Suomi on myös jatkuvan tiedustelun kohteena. Supon tietoon tulee jatkuvasti tapauksia, joissa vieraat valtiot pyrkivät saamaan tietoonsa Suomen turvallisuuden näkökulmasta merkityksellistä tietoa³¹.

Yhteiskunnan riippuvuus tietoverkoista ja -järjestelmistä luo uudenlaisia uhkakuvia ja riskejä. Tietoverkkoympäristössä kybervakoilu on yleistynyt ja kybervakoilu on myös vahingoittanut Suomen kansallista etua^{32 33}. Kyberuhkat voidaan yleisesti nähdä uhaksi yhteiskunnan kokonaisturvallisuudelle³⁴. Uusista uhkakuvista huolimatta yhteiskuntaa koskevat perinteiset uhat pysyvät ja muuttavat muotoaan. Uhkien realisoitumisen riskin voi yleisesti nähdä kasvaneen³⁵. Perinteiset uhat voivat yhdistyä tietoverkkoja koskeviin uhiin ja muodostaa näin täysin uudenlaisia uhkia³⁶. Uudenlaisia moniulotteisia uhkia voidaan kutsua hybridiuhkiksi³⁷. Hybridiuhkat ovat hybridisodankäynnin³⁸ lievempi muoto³⁹. Hybridiuhkat ja hybridisodankäynti sekoittavat perinteistä sodan ja rauhan määritelmää, jossa hyökkääjä on helposti tunnistettavissa. Esimerkiksi kansallista turvallisuutta uhkaavien tapahtumien luokittelu perinteisellä tavalla terrorismiksi tai aseelliseksi hyökkäykseksi saattaa olla mahdotonta. Vihamielisessä hybriditoiminnassa hyökkääjänä voi olla valtiollinen, mutta myös ei-valtiollinen toimija, taikka näiden vaikeasti hahmotettava yhdistelmä. Vihamielisessä hybridioperaatiossa yhteiskunnan usealle eri sektorille voidaan aiheuttaa vakavia häiriöitä, joilla yhteiskunnan vakautta ja toimintakykyä horjutetaan merkittävästi⁴⁰. Tilannekuvan hahmottaminen vaikeutuu, toiminnan johtaminen muuttuu haastavaksi ja tiedon puute vaikeuttaa

²⁹ Sitra 4.5.2017.

³⁰ Ks. myös mm. HE 198/2017 vp, 39–40 ja World Economic Forum. The Global Risks Report 2019, 5–7.

³¹ Suojelupoliisi 26.2.2017, 1–2.

³² Mikael Lohse 2015, 762–763.

³³ Vakoilu on kriminalisoitu maanpetosrikoksena RL 12:5 § ja 6 §:ssä.

³⁴ Sami Nevalainen 2019, 887.

³⁵ Ks. esim. Antti Aine – Veli-Pekka Nurmi – Jaakko Ossa – Teemu Penttilä – Ilkka Salmi – Vesa Virtanen 2011, 4.

³⁶ Ks. myös mm. PNE 1/2018 vp, 6.

³⁷ Hybridiuhkista käytetään usein englannin kielistä termiä hybrid threats.

³⁸ Hybridisodankäynnistä käytetään englanninkielistä termiä hybrid warfare.

³⁹ Yle uutiset 1.12.2016.

⁴⁰ Kansallinen riskiarvio 2018, 16.

viranomaisten sekä päättäjien toimintakykyä. Supon mukaan Suomi on aktiivinen kohde hybridivaikuttamiselle⁴¹.

Venäjän miehitettyä Krimin osana Itä-Ukrainan sotaa vuonna 2014⁴² hybridiuhat ovat nousseet näkyvämmiin julkiseen keskusteluun myös Suomessa⁴³. Turvallisuusympäristön nähtiin yleisesti muuttuneen entistä vaikeammin ennakoitavaksi. Suomeen perustettiin vuonna 2017 hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus⁴⁴, jonka tarkoituksena on kehittää osaamiskeskuksen toimintaan osallistuvien valtioiden kykyä torjua hybridiuhkia sekä kehittää osallistujamaiden siviili- ja sotilassuorituskykyä keskittyen erityisesti Euroopan turvallisuuteen⁴⁵. Hybrid CoE toimii itsenäisenä toimijana tehden verkostomaisesti yhteistyötä sotilasliitto Naton ja Euroopan unionin ulkosuhdehallinnon kanssa⁴⁶.

Turvallisuusympäristö muuttuu globaalien megatrendien myötä. Globaalit megatrendit ovat laajoja globaaleja ilmiöitä, joilla on merkittävä vaikutus yhteiskunnan turvallisuuteen ja sen kautta myös tiedustelun painopisteiden asettamiseen. Suojelupoliisin toiminnan näkökulmasta vallitsevia globaaleja megatrendejä ovat teknologinen kehitys, ilmastonmuutos, digitalisaatio, resurssipula, globalisaatio sekä globaalien valtarakenteiden muutos. Riskien ja haavoittuvuuksien näkökulmasta supo kuvaa muuttuvaa maailmaa ns. VUCA -maailmaksi. Yhteiskunta muuttuu epävakaaaksi, epävarmaksi, monimutkaiseksi sekä monitulkintaiseksi⁴⁷ ja tässä toimintaympäristössä kyky uhkien ennakointiin korostuu. Ennakointi edellyttää heikkojen signaalien tunnistamista, ja niitä voidaan kuvata muutoksen ensioireiksi^{48 49}.

Jotta jatkuvasti muuttuvassa turvallisuusympäristössä erilaisiin uhkiiin voidaan varautua ja niihin voidaan vaikuttaa, on yhteiskunnan turvallisuudesta vastaavilla viranomaisilla oltava riittävät laissa säädetyt toimivaltuudet uhkien torjumiseksi⁵⁰. Koska uhat koskevat koko yhteiskuntaa, on

⁴¹ Supo 5.12.2019, 3.

⁴² Eurooppa-neuvosto, lehdistötiedote 17.3.2019.

⁴³ Toisaalta jo Viron ns. pronssisoturipatsasta koskenut kiista vuonna 2007 sekä Georgian sota sisälsivät esimerkiksi tietoverkkohyökkäyksiä, joiden tekijänä oletettavasti on ollut vihamielinen valtio. Ks. lisää mm. Harriet Lonka – Jarmo Limnell 2015, 205.

⁴⁴ Hybrid CoE.

⁴⁵ Laki Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskuksesta (417/2017), 1 §.

⁴⁶ Yle 21.11.2016.

⁴⁷ VUCA on johdettu sanoista volatile, uncertain, complex ja ambiguous.

⁴⁸ Suojelupoliisin juhluvuosikirja 2018, 14–15.

⁴⁹ Mikko Dufva (2019, 5) kuvailee heikkojen signaalien ominaisuuksiksi niiden merkityksellisyyttä, viivettä, yllättävyyttä, haastavuutta ja uutuutta.

⁵⁰ Ks. mm. HE 198/2017 vp, 11–12.

viranomais- ja kansalaisyhteistyölle sekä elinkeinoelämän kanssa tehtävälle yhteistyölle tarvetta⁵¹. Haastavassa turvallisuusympäristössä korostuu myös päätöksentekijöiden toimintakyky. Päätöksentekijöillä on oltava paitsi osaamista ja rohkeutta, mutta myös riittävästi tietoa tehdä nopeita päätöksiä kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi⁵². Tiedustelutiedon avulla merkittäville päätöksentekijöille voidaan tuottaa tietoa, joka tukee päätöksentekoa ja varmistaa päätöksenteon perustuvan oikeaan tietoon.

1.5 Lainvalmisteluprosessi

Tiedustelureformilla on ollut valmistelun aikana taustallaan huomattavan vahva parlamentaarinen tuki. Hanketta on esitelty julkisuudessa sekä sisäisen että ulkoisen turvallisuuden näkökulmasta välttämättömänä. Parlamentaarinen tuki on ilmennyt laajana hallitus-oppositioasetelmat ylittävänä tukena, sekä myös yksittäisten poliitikkojen ja asiantuntijoiden julkisina puoltavina ulostuloina. Tasavallan presidentti Sauli Niinistö on julkisesti puoltanut tiedustelulainsäädäntöä ja jopa pyrkinyt julkisuudessa nopeuttamaan sen etenemistä⁵³. Toisaalta on myös huomioitava, että hanketta on kritisoitu lainvalmistelun aikana useilta osin.

Koska esitutkintaviranomaisena⁵⁴ toimivan supon toiminta nähtiin tietyissä tilanteissa ongelmallisenä, supo on vuonna 2016 siirretty Poliisihallituksen alaisuudesta sisäministeriön alaisuuteen⁵⁵. Supo ei muutoksen jälkeen ole enää muiden poliisiyksiköiden tavoin ollut esitutkintaviranomainen. Muutos on mahdollistanut supolle enemmän liikkumatilaa suhteessa sen aiempaan rooliin esitutkintaviranomaisena sekä lieventänyt tietyissä tilanteissa aiheutuneita jännitteitä, jotka olisivat syntyneet sen kaksoisroolista poliisina ja tiedusteluviranomaisena.

Koska tiedustelumenetelmien käytön ja perus- ja ihmisoikeuksien välille syntyy konflikti, on tiedustelureformi edellyttänyt perustuslain 10 §:n muuttamista. Muutos on merkinnyt yksityisyyden

⁵¹ Harriet Lonka – Jarno Limnéll, 2015, 204.

⁵² Erääksi riskiksi on nähty se, että tilannekuva ei itsessään riitä vakuuttamaan päätöksentekijöitä esimerkiksi poikkeusoloissa tarvittavien toimivaltuuksien tarpeesta. Ks. lisää esim. Antti Aine – Veli-Pekka Nurmi – Jaakko Ossa – Teemu Penttilä – Ilkka Salmi – Vesa Virtanen 2011, 124.

⁵³ MTV uutiset 17.12.2017.

⁵⁴ Matti Tolvanen ja Reima Kukkonen (2011, 1) määrittelevät esitutkinnan siten, että "[e]situtkinnalla tarkoitetaan selvityksen hankkimista epäillystä rikoksesta mahdollisen syyteharkinnan suorittamista ja rikosoikeudenkäynnin valmistelua varten" ja poliisitutkinnan (s. 5) siten, että "poliisitutkinta on yleisnimitys useille poliisin tehtäviin kuuluviksi säädetyille tutkintamuodoille, jotka eivät ole rikoksen johdosta toimitettavaa tutkintaa".

⁵⁵ Sisäministeriö, tiedote 26.9.2014.

suojan heikentämistä⁵⁶. Perusoikeuksien heikentäminen on aina poikkeuksellinen toimi. Perustuslain muuttamiseen on yleisesti ottaen suhtauduttava hyvin pidättyvästi⁵⁷ ja perustuslain muuttaminen tulisi tarkastella omana itsenäisenä ja erillisenä kokonaisuutenaan sen merkittävyyden vuoksi⁵⁸.

Suomessa tietoverkkotiedustelun tarve on tunnustettu jo pitkään. Sotilastiedustelulainsäädännön luomiselle on nähty tarvetta jo ainakin vuonna 2013 julkaistusta Suomen kyberturvallisuusstrategian laatimisesta saakka, jossa kyberpuolustuskyvyksi määriteltiin tiedusteleminen, vaikuttaminen ja suojautuminen⁵⁹. Puolustusministeri Haglund asetti TP-UTVA:n marraskuussa 2013 tekemän päätöksen pohjalta työryhmän joulukuussa 2013 selvittämään kyberlainsäädännön kehittämistä⁶⁰ tietoverkkouhkiin varautumiseksi ja kansallisen turvallisuuden edistämiseksi⁶¹.

Tiedustelureformi käynnistettiin varsinaisesti lokakuussa 2015 pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa⁶² tiedonhankintalakityöryhmän mietinnön⁶³ pohjalta. Sipilän hallitusohjelmassa esitettiin säädösperusta ulkomaantiedustelulle sekä tietoliikennetiedustelulle. Alkuvaiheen kriittisiä näkökulmia hankkeen osalta esitti esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriö, joka muistutti ettei ulkomaista ja kotimaista viestiliikennettä voida erottaa toisistaan. Samassa yhteydessä LVM toi esille kantansa massavalvonnan vastustamisesta⁶⁴.

Tiedustelureformi siirtyi varsinaiseen valmisteluun puolustusministeriöön⁶⁵ sekä sisäministeriöön⁶⁶ molempien ministeriöiden asetettua omat työryhmänsä. Työryhmät päätyivät esittämään keskenään toisistaan hieman poikkeavia sääntelymalleja. Sisäministeriön asettama työryhmä

⁵⁶ On huomattava, että hallituksen esityksessä 309/1993 vp s. 29 todetaan, että perusoikeudet eivät yleisesti ole ehdottomia sillä tavoin, etteikö niitä missään olosuhteissa voitaisi rajoittaa. Samassa hallituksen esityksessä yksityiselämän suojaa kuvattiin siten, että "[p]ykälä turvaa jokaiselle oikeuden luottamukselliseen viestintään ilman, että ulkopuoliset saavat oikeudettomasti tiedon hänen lähettämiensä tai hänelle osoitettujen luottamuksellisten viestien sisällöstä. Tämä merkitsee esimerkiksi suojaa kirjeiden tai muiden suljettujen viestien avaamista tai hävittämistä sekä puhelujen kuuntelemista tai nauhoittamista vastaan. Säännös ei suojaa vain viestin lähettäjää, vaan kyseessä on molempien viestinnän osapuolten perusoikeus".

⁵⁷ Perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 5/2005 s. 2 todetaan mm., että "[p]erustuslain muutostarpeita arvioitaessa on valiokunnan mielestä lähtökohdaksi otettava ajatus perustuslain suhteellisesta pysyvyydestä..." ja "[p]erustuslain muuttamiseen tulee suhtautua pidättyvästi..."

⁵⁸ Prof. Viljanen, lausunto, HE 198/2017 vp laiksi perustuslain 10 § muuttamisesta, Eduskunnan perustuslakivaliokunta 27.2.2018, s. 2–3.

⁵⁹ Valtioneuvoston kanslia. Suomen kyberturvallisuusstrategia 2013, s. 8.

⁶⁰ Puolustusministeriö. Tiedote 16.12.2013.

⁶¹ Puolustusministeriö. Asettamispäätös 13.12.2013.

⁶² VNK, Pääministeri Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 2015, 35.

⁶³ Puolustusministeriö. Tiedonhankintalakityöryhmän mietintö 2015.

⁶⁴ HS 11.1.2015.

⁶⁵ Puolustusministeriö. Asettamispäätös 1.10.2015.

⁶⁶ Sisäministeriö. Tiedote 1.10.2015.

esitti tietoliikennetiedustelun säätämistä omaksi laikseen ja muiden tiedustelumenetelmien lisäämistä poliisilakiin⁶⁷. Puolustusministeriön asettama työryhmä taas esitti kaiken sotilastiedustelua koskevan sääntelyn koostamista saman lain alle⁶⁸.

Oikeusministeriö perusti tiedusteluvaltuutetun tehtävää esittäneen tiedustelutoiminnan valvontatyöryhmän⁶⁹ sekä perustuslakisääntelyn tarkistamistyöryhmän. Työryhmä esitti perustuslain 10 § muuttamista lisäämällä siihen uusi tiedustelun mahdollistava neljäs momentti⁷⁰. Eduskunnan pääsihteerin päätöksellä käynnistettiin tiedustelun parlamentaariseen valvontaan tähtäävä työryhmä, joka esitti tiedusteluvalvontavaliokunnan perustamista⁷¹.

Jatkovalmistelussa lausuntoja kertyi huomattava määrä. Sotilastiedustelulakiin liittyviä lausuntoja annettiin 72, siviilitiedustelua koskevia lausuntoja 65, perustuslain tarkistamiseen liittyviä lausuntoja 30 ja laillisuusvalvontaa koskevia lausuntoja 48. Sotilastiedustelulainsäädäntöön liittyvissä lausunnoissa kaikki lausunnonantajat puolsivat lain säätämistä ja kriittiset lausunnot koskivat erityisesti massavalvonnan mahdollisuutta⁷².

Siviilitiedustelua koskevissa lausunnoissa suurin osa lausunnonantajista piti lainsäädäntöhankeita kannatettavana ja vähemmistö lausunnonantajista suhtautui hankkeeseen merkittävän kriittisesti. Huomiota lausunnoissa kiinnitettiin erityisesti tiedustelun kohteisiin⁷³. Perustuslain muuttamiseen liittyvissä lausunnoissa valtaosa puolsi muutosta, ongelmallisena pidettiin esimerkiksi viranomaisen tiedonsaantitarpeen sekä perusoikeussuojan välistä jännitettä ja liian syvälle perusoikeuksiin käyvää puuttumista⁷⁴. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevissa lausunnoissa valtaosa – 38 lausunnonantajaa – suhtautui esitykseen myönteisesti. Kriittinen huomio kohdentui erityisesti valvonnan riittämättömyyteen, jälkikäteisyyteen, tehottomuuteen sekä valvonnasta aiheutuviin kustannuksiin. Ongelmalliseksi koettiin myös valtioneuvoston rooli tiedusteluvalvontavaltuutetun nimittävänä tahona⁷⁵.

Lainsäädännön arviointineuvoston antamilla lausunnoilla on ollut merkitystä tiedustelureformin jatkokäsittelyn näkökulmasta. Siviilitiedustelua koskevassa lausunnossa⁷⁶ esitettiin neljä kehittä-

⁶⁷ Sisäministeriö. Siviilitiedustelulakityöryhmän mietintö 8/2017, kuvailulehti.

⁶⁸ Puolustusministeriö. Työryhmän mietintö 2017, kuvailulehti.

⁶⁹ Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 18/2017, kuvailulehti.

⁷⁰ Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 41/2016, kuvailulehti.

⁷¹ Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2017, 1–2.

⁷² Puolustusministeriö. Sotilastiedustelulainsäädäntö. Lausuntotiivistelmä 2017, kuvailulehti.

⁷³ Sisäministeriö. Siviilitiedustelulainsäädäntö. Lausuntotiivistelmä 21/2017, kuvailulehti.

⁷⁴ Oikeusministeriö. Lausuntotiivistelmä 29.6.2017, 2–3.

⁷⁵ Oikeusministeriö. Lausuntotiivistelmä 6.9.2017, 1–3.

⁷⁶ Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto, Dnro VNK/841/32/2017, 1.

miskohdetta. Kehittämiskohteiksi mainittiin tarkemmat arviot hyötyjen ja kustannusten kokoluokasta, kansainvälisen kehityksen ja painopisteiden huomiointi, arvio valtion yrityksille maksamista korvauksista sekä muille viranomaisille – erityisesti keskusrikospoliisille – suuntautuvat vaikutukset. Sotilastiedustelua koskevassa lausunnossa⁷⁷ lainsäädännön arviointineuvosto kiinnitti huomiota viiteen asiaan: Tiedustelulakien yhteisvaikutuksiin, toimivaltuuksien vaikutukseen puolustusvoimien toimintakykyyn, hyöty- ja kustannusvaikuttavuuden kuvaamiseen, kansainväliseen katsaukseen sekä valtion varoista maksettaviin yrityskorvauksiin. Tiedustelun valvontaa koskevan sääntelyn osalta⁷⁸ arviointineuvosto esitti kaksi kehittämiskohdetta. Ensimmäisenä kehittämiskohteena se, kuinka esityksessä vastataan sotilas- ja siviilitiedustelulakien tuomiin haasteisiin sekä toiseksi se, millaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia esityksellä on.

Varsinainen eduskuntakäsittely lähti liikkeelle perustuslain 10 § muuttamisesta koskien yksityiselämän suojaa. Perustuslain muuttamista koskeva hallituksen esitys⁷⁹ eteni lausuntojen⁸⁰ jälkeen eduskuntaan ja laki perustuslain muuttamisesta⁸¹ vahvistettiin tasavallan presidentin toimesta lokakuussa 2018. Koska perustuslain muuttaminen julistettiin kiireelliseksi, tasavallan presidentti antoi poikkeuksellisen lausuman siitä, että perustuslakiin kirjattua menettelytapaa olisi tullut tarkoin noudattaa. Lausumassa hän kiinnitti huomiota siihen, että ”kiireellisyysäänestystä koskeva äänestys tulkittiin lain sisällöstä äänestämiseksi”. Lausumassaan hän toteaa, että ensin olisi tullut äänestää kiireelliseksi julistamisesta ja vasta tämän jälkeen itse ehdotuksesta⁸². Tasavallan presidentti vahvisti muutoksen ja muutos tuli voimaan 15.10.2018.

Perustuslain 10 § muuttamisen jälkeen eduskunta alkoi käsittelemään tiedustelutoiminnan valvontaa koskevaa lainsäädäntöä. Hallituksen esitys⁸³ lähetettiin lausuntokierrokselle⁸⁴. Laki tiedustelutoimien valvonnasta (121/2019), laki valtion virkamieslain 9 § muuttamisesta (122/2019) ja laki eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 § muuttamisesta (124/2019) tulivat voimaan helmikuun 2019 alussa. Samalla eduskunnan päätös eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta (122/2019) tuli voimaan⁸⁵.

⁷⁷ Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto, Dnro VNK/837/32/2017, 1.

⁷⁸ Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto, Dnro VNK/1600/32/2017, 1.

⁷⁹ HE 198/2017 vp.

⁸⁰ UaVL 3/2018 vp, PuVL 4/2018 vp, HaVL 7/2018 vp ja PeVM 4/2018 vp.

⁸¹ Laki Suomen perustuslain 10 § muuttamisesta (817/2018).

⁸² Tasavallan presidentin lausuma EV 77/2018 vp (HE 198/2017 vp) johdosta.

⁸³ HE 199/2017 vp.

⁸⁴ LaVL 27/2018 vp, TrVL 2/2018, HaVL 36/2018 vp, PeVM 9/2018 vp, PuVL 8/2018 vp.

⁸⁵ Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 21.

Sotilastiedustelusäätelyä koskeva asia⁸⁶ lähetettiin lausuntokierrokselle puolustusvaliokuntaan⁸⁷ ja siviilitiedustelusäätelyä koskeva asia⁸⁸ lähetettiin lausuntokierrokselle hallintovaliokuntaan⁸⁹. Sääntelykokonaisuuksista antoi lausuntoja perustuslakivaliokunta⁹⁰, ulkoasianvaliokunta⁹¹, tarkastusvaliokunta⁹², lakivaliokunta⁹³, liikenne- ja viestintävaliokunta⁹⁴, puolustusvaliokunta⁹⁵ ja hallintovaliokunta^{96 97}.

Lakipaketit etenivät täysistuntoon, mutta perustuslakiasiantuntijoiden esittämä kritiikki lakipaketien perustuslainmukaisuudesta aiheutti sen, että sotilas- ja siviilitiedustelua koskevat paketit poistettiin 12.2.2019 eduskunnan käsittelystä. Puhemiesneuvosto esitti niiden siirtoa uudelleen valiokuntakäsittelyyn⁹⁸, jonne ne eduskunnan päätöksellä siirrettiin.

Valiokuntien lausuntojen⁹⁹ jälkeen eduskunta hyväksyi sotilas- ja siviilitiedustelua koskevat lait. Eduskunta hyväksyi siviilitiedustelulain osalta myös kolmekohtaisen lausuman^{100 101} ja sotilastiedustelulain osalta yksikohtaisen lausuman. Siviilitiedustelulain osalta esitettiin lausuma, jossa eduskunta edellyttää hallitukselta tehokkuuden ja tuloksellisuuden arviointia, antavan hallintovaliokunnalle selvityksen seurantaan koskien sekä antavan vuoden 2021 loppuun mennessä eduskunnalle seikkaperäisen selonteon koskien tiedustelulainsäädäntöä. Sotilastiedustelulain osalta edellytettiin puolustusvaliokunnalle annettavaa selvitystä koskien sääntelyn toimivuutta vuoteen 2020 mennessä¹⁰².

Tiedustelua koskevat lait sekä niihin liittyvät asetukset tulivat voimaan 1.6.2019.

⁸⁶ HE 203/2017 vp.

⁸⁷ PuVM 4/2018 vp.

⁸⁸ HE 202/2017 vp.

⁸⁹ HaVM 30/2018 vp.

⁹⁰ PeVL 35/2018 vp, PeVL 36/2018.

⁹¹ UaVL 5/2018 vp, UaVL 6/2018 vp.

⁹² TrVL 3/2018 vp ja TrVL 4/2018 vp.

⁹³ LaVL 31/2018 vp ja LaVL 32/2018 vp.

⁹⁴ LiVL 26/2018, LiVL 27/2018 vp.

⁹⁵ PuVL 16/2018 vp.

⁹⁶ HaVL 42/2018 vp.

⁹⁷ Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 21.

⁹⁸ Eduskunta. Tiedote 14.2.2019.

⁹⁹ PeVL 75/2018 vp ja PeVL 76/2018 vp ja HaVM 36/2018 vp sekä PuVM 9/2018 vp.

¹⁰⁰ Eduskunta. Tiedote 11.3.2019.

¹⁰¹ HaVM 36/2018 vp, 161–162.

¹⁰² Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 22–23.

2 TUTKIMUSKYSYMYKS JA KÄYTETYT METODIT

2.1 Tutkimuskysymys ja aiheen rajaus

Tässä pro gradu -tutkielmassa tutkimuskysymyksenä on, kykeneekö tiedusteluvalvontavaltuutettu turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen tiedustelutoiminnassa. Tutkimuskysymystä lähestytään ennen kaikkea tiedusteluvalvontavaltuutetulle säädetyn toimivallan pohjalta. Toimivallan arvioinnin ohella pyritään huomioimaan niitä ongelmia, joita tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintaan yleisesti saattaa liittyä.

Toissijaisena tutkimuskysymyksenä pyritään selvittämään, onko tiedustelutoiminnan valvonta tosiasiallisesti perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta asianmukaista ja riittävää huomioiden tiedustelun valvonta kokonaisuutena. Toissijaisen tutkimuskysymyksen voi nähdä koko tutkielman läpileikkaavana tutkimuskysymyksenä, jonka voi nähdä myös tukevan pääasiallista tutkimuskysymystä.

Tiedustelulainsäädäntökokonaisuus tuli voimaan Suomessa kesäkuussa 2019. Näin ollen kyseessä on verrattain tuore sääntelykokonaisuus, jolla on kosketuspinta perus- ja ihmisoikeuksiin. Aihepiirin tutkiminen on perusteltua sen yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi. Aihe soveltuu hyvin pro gradu -tutkielman aiheeksi valmistelun laajuuden sekä aihepiirin herättämän julkisen keskustelun takia. Aihe on puhututtanut kansalaisia, poliitikkoja sekä oikeustieteen tutkijoita ja muita asiantuntijoita. Aihepiiriä on tutkittu myös verraten vähän, joka luo hyvän pohjan pro gradu -tutkielman tekemiselle.

Tutkimuskysymys on asetettu tietoisesti hyvin laajaksi. Laajaan tutkimuskysymykseen vastaaminen ei ole yksinkertaista, mikä näkyy myös tutkielman jäsennyksessä. Tutkimuskysymyksen ulkopuolelle on rajattu tarkempi arviointi siitä, millä tavalla eri tiedustelumenetelmät vaikuttavat perus- ja ihmisoikeuksiin. Tällöin esimerkiksi eri tiedustelumenetelmien vaikutusta esimerkiksi yksityisyyden suojaan ei arvioida.

Tiedustelun keskeisenä valvojana on laillisuusvalvontaa harjoittava tiedusteluvalvontavaltuutettu, jolle on säädetty laaja tiedonsaantioikeus valvonnan ennakolliseksi, reaaliaikaiseksi sekä jälkikäteiseksi suorittamiseksi. Ulkoisen valvonnan toteuttajana tiedusteluvalvontavaltuutetun rooli on keskeisin erityisesti siitä syystä, että moni ulkoista valvontaa harjoittavista tahoista on myös tosiasiallisesti riippuvainen tiedusteluvalvontavaltuutetun tuottamasta valvontatiedosta. Tämä tukee pro gradu -tutkielmalle asetettua painotusta tiedusteluvalvontavaltuutetun toimivallan tutkimiselle. Tiedusteluvalvontavaltuutetun ohella ulkoista valvontaa harjoittaa myös pääasiassa jälkikä-

teisesti henkilötietojen käsittelyn osalta tietosuojavaltuutettu, hallinnonalan valvonnan näkökulmasta sisäministeriö tai puolustusministeriö, parlamentaarista valvontaa toteuttaa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta ja laillisuusvalvontaa lisäksi eduskunnan oikeusasiamies. Tuomioistuinkontrollin näkökulmasta Helsingin käräjäoikeudella on erityisesti ennakollisen valvonnan näkökulmasta merkitystä niiltä osin, kun käräjäoikeus tekee tapauskohtaisia päätöksiä tiedustelumenetelmien käyttöä koskien. Valvonnan kokonaisuuden näkökulmasta myös yksittäisillä kansalaisilla, kansalaisjärjestöillä ja medially on ajoittain merkitystä.

Sääntelyn ajallisen tuoreuden takia esimerkiksi merkittävää kansallista tuomioistuinkäytäntöä ei ole muodostunut, mutta eurooppalaisella tasolla Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuja luonnollisesti aihepiiriä koskien on annettu. Tiedustelulainsäädäntöhankkeeseen suoraan liittyviä tai sitä sivuavia yliopistollisia opinnäytetöitä on tehty muutamia. Mikko Kurttila on pro gradu -tutkielmassaan tutkinut tiedustelulainsäädäntöhankkeeseen liittyvää mediakirjoittelua vuosien 2013 ja 2015 välillä. Kurttilan tutkielmassa nousee esille erityisesti käsitteiden ja termien ristiriitaisuus sekä epätäsmällisyys¹⁰³. Sami Pekola on pro gradu -tutkielmassaan ansiokkaasti tutkinut sitä, kuinka tiedusteluun liittyviä toimivaltuuksia sekä tiedustelun valvontaa tulisi oikeusvaltiossa järjestää ja mitä tiedustelusääntely toisi mukanaan¹⁰⁴. Pekolan tutkielman kokoavana painopisteenä voidaan nähdä ennen kaikkea valvonta tiedustelutoiminnan legitimeettiä vahvistavana tekijänä¹⁰⁵. Tässä tutkielmassa legitimeettikysymys on yhtä lailla olennainen, mutta Pekolan tutkimuksesta poiketen painotus on voimakkaammin perus- ja ihmisoikeuksien konkreettisen toteutumisen näkökulmassa.

Aihepiiristä on julkaistu kirjoja, jotka ovat olleet pro gradu -tutkielman teossa merkityksellisiä. Nämä kirjat ovat Mikael Lohsen, Marko Meriniemen ja Kosti Honkasen vuonna 2019 julkaisema tiedustelumenetelmät ja sitä edeltänyt, myös vuonna 2019 julkaistu Mikael Lohsen ja Marko Viitasen johdatus tiedusteluun. Tiedustelureformista on julkaistu oikeustieteellisiä artikkeleja sekä myös huomionarvoisia kriittisiä kannanottoja erityisesti sääntelyn perustuslainmukaisuuteen liittyen. Tiedustelulainsäädäntöä on lainvalmisteluprosessin aikana lisäksi kommentoitu erilaisten lausuntojen ja muiden kannanottojen muodossa huomattavan paljon. Eri alustoilla julkaistut kriittiset kannanotot on pyritty huomioimaan tutkielman teossa.

¹⁰³ Mikko Kurttila 2015.

¹⁰⁴ Ks. mm. Edilex uutiset 14.1.2019. Gradu: Tiedustelu oikeusvaltiossa – mitä Suomeen ehdotettu uusi tiedustelulainsäädäntö tuo mukanaan.

¹⁰⁵ Sami Pekola 2019.

2.2 Tutkimuksessa käytetyt metodit

Tieteellistä tutkimusta tehdään ennen kaikkea uuden tiedon hankkimiseksi. Tieteen avulla pyritään esimerkiksi lisäämään ymmärrystä tutkittavasta aiheesta sekä poistamaan epävarmuutta, jota tutkimuskysymyksen ympärille liittyy. Tiedettä ja tutkimusta ei tehdä muusta yhteiskunnasta erillään, mutta tieteen tulisi silti olla muuhun yhteiskuntaan nähden itsenäistä ja vapaata, eli ulkoisista tekijöistä riippumatonta. Koska tieteen yleinen ja ensisijainen tehtävä on tuottaa erilaisiin tarpeisiin uutta tietoa, tieteen ei voida laskea pelkästään sellaisten vanhojen tulosten esittelyä, jotka olivat selvillä jo ennen tutkimukseen ryhtymistä^{106 107}. Tästä syystä tieteellisellä tutkimuksella tulisi tuottaa sellaista uutta tietoa, jota ei varsinaisesti ole ollut saatavilla ennen tutkimukseen ryhtymistä. Tieteellä luodaan myös järjestystä¹⁰⁸ ja tieteen harjoittamisella on luonnollisesti vaikutusta ympäröivään yhteiskuntaan.

Oikeustiede on osa yhteiskuntatieteitä¹⁰⁹. Oikeutta itseään voidaan kuvailla usein eri tavoin, mutta pohjimmiltaan oikeus on lopulta kuitenkin aina inhimillisen toiminnan lopputulosta, sillä oikeutta luodaan inhimillisen tahdonmuodostuksen pohjalta¹¹⁰. Aulis Aarnio luokittelee oikeustieteen yhteiskuntatieteistä vielä tarkemmin osaksi humanistisia tieteitä sen historian- ja kirjallisuustutkimukseen liittyvien yhteyksien vuoksi. Oikeustiede koostuu toisistaan erillisistä, mutta toisiinsa linkittyneistä erityisaloista, kuten oikeussosiologia, oikeusdogmatiikka, oikeushistoria sekä vertaileva oikeustiede¹¹¹.

Oikeustieteen yhtenä tarkoituksena on tuottaa tutkimustietoa muun tieteellisen tiedon tavoin yhteiskunnan lukuisiin eri tarpeisiin itsenäisesti ja vapaasti, mutta myös kriittisesti. Oikeustieteellä voidaankin nähdä olevan yleinen yhteiskunnallinen palvelutehtävä¹¹², joten oikeustiedettä ei tehdä pelkästään oikeustieteilijöiden omalle yleisölle. Oikeustiede uusintaa ja muokkaa oikeudellisia käytäntöjä¹¹³. Vaikka oikeus muuttuu, oikeuden luonnetta kuvaa se, että muutoksen kulkuun ei aina ole kohti täydellisempää, parempaa ja tavoitellumpaa, vaan muutoksen suunta voi olla myös toinen¹¹⁴.

¹⁰⁶ Ari Hirvonen 2011, 18–19.

¹⁰⁷ Ks. myös mm. Häyhä 1997, 19, 22.

¹⁰⁸ Ahti Saarenpää 1997, 267–275.

¹⁰⁹ Ks. esim. Urpo Kangas 1997, 90.

¹¹⁰ Jukka Kekkonen 2013, 15.

¹¹¹ Aulis Aarnio 1997, 36.

¹¹² Ks. esim. Urpo Kangas 1997, 92–99.

¹¹³ Kaarlo Tuori 1997, 327–329

¹¹⁴ Ks. esim. Jukka Kekkonen 2013, 14.

Tieteen tekeminen pohjautuu tutkimuksessa käytettäviin ja tieteentekijöiden keskuudessa yleisesti hyväksymiin metodeihin. Metodi voidaan ymmärtää sellaiseksi työkaluksi, jonka olemassaolo on vakiintunut¹¹⁵. Metodeja, joista voidaan käyttää myös termejä lähestymistapa tai tutkimusote¹¹⁶, käyttämällä tietoa hankitaan ja perustellaan sitä merkitystä, jota hankittu tieto antaa¹¹⁷. Tiedeyhteisö ja muu tutkimukseen tutustuva kykenee arvioimaan valitun metodin avulla tiedeyhteisön tekemiä tieteellisiä töitä¹¹⁸. Metodi luo näin ollen tieteellisen tutkimuksen pohjan ja sitä myöden myös uskottavuuden, jota ilman metodin käyttöä ei olisi.

2.2.1 Lainoppi ja lainopin soveltaminen

Tämä pro gradu -tutkielma on lainopillinen. Oikeustieteessä tutkimuksen kohteena on oikeus ja tässä tutkimuksessa metodina on erityisesti lainoppi, eli oikeusdogmatiikka. Lainopin objektiivisuus on altis kritiikille¹¹⁹ ja toisaalta juuri objektiivisuus on tiedon luotettavuuden edellytyksistä keskeisin¹²⁰. Lainopin avulla voimassaolevaa sääntelyä systematisoidaan ja tulkitaan ensisijaisesti tekemällä selkoa oikeusnormien sisällöstä oikeudellisten lähteiden pohjalta¹²¹. Lainopin menetelmä on säilynyt muuttumattomana ja kärjistäen sanottuna sillä voidaan mieltää olevan taustallaan lähes tuhatvuotinen perinne¹²². Lainoppia voidaan luonnehtia varsinaisen menetelmän sijasta enemmänkin tutkimussuuntaukseksi¹²³.

Lainoppi on sääntelyn tulkintaa ja näin ollen tulkintatiede. Lainopissa oikeuslähteitä tarkastellaan systeeminä ja tulkitaan kokonaisuuden velvoittavuutta ja vaikutusta käsillä olevaan sääntelyyn¹²⁴.

¹¹⁵ Ari Hirvonen 2011, 4.

¹¹⁶ Metodien sijasta esimerkiksi Antero Jyränki (1997, 74) käyttää termejä tutkimusote tai lähestymistapa.

¹¹⁷ Juha Häyhä 1997, 24.

¹¹⁸ Ari Hirvonen 2011, 5.

¹¹⁹ Lainopin objektiivisuutta on kritisoinut mm. Matti Ilmari Niemi (2017, 968) toteamalla, että "[v]ahvat käsitykset lainopillisen tiedon objektiivisuudesta ovat kestävämmällä filosofisella pohjalla ja alttiit kritiikille".

¹²⁰ Matti Ilmari Niemi 2017, 950.

¹²¹ Ks. esim. Kokko, Kai T. 2017, 1054.

¹²² Jukka Kekkonen 2013, 66.

¹²³ Minkkinen toteaa, että "suuri osa Suomessa tehtävästä oikeustieteellisestä tutkimuksesta on tietoteoreettisesti ja menetelmäopillisesti lähempänä angloamerikkalaista 'realistista' ja käytännönläheistä perinnettä, jossa oikeudellisen ongelman ratkaisu perustuu pikemminkin tulkitsijan kokemukseen ja ammattitaitoon kuin tieteellisesti kontrolloitavaan 'metodiin'". Panu Minkkinen 2017, 917.

¹²⁴ Ari Hirvonen 2011, 21–22, 36.

Tulkintaa tarvitaan, koska usein kirjoitettu oikeus voidaan ajoittain nähdä monitulkintaisena, ristiriitaisena tai epäselvänä¹²⁵. Lainopissa tutkijalla on oikeuteen sisäinen näkökulma¹²⁶, joka ilmentää sitoutumista voimassaolevan oikeuden sisältöön. Sisäisen näkökulman takia esitetyn kritiikin perustelut on koostettava oikeuden sisältä – ei ulkopuolelta – käsin¹²⁷. Lainopilla voidaan nähdä olevan kysyntää, sillä lainopilla on kysyntää erityisesti lain käytännön soveltamiseen liittyvissä tilanteissa¹²⁸.

Lainopin avulla selvitetään normi- ja tulkintakannanottojen avulla voimassaolevan sääntelyn sisältöä kielen maailmasta käsin. Tulkinta on ennen kaikkea argumentointia johtopäätösten oikeutuksen puolesta¹²⁹. Hirvosen mukaan "[n]ormikannanotot ovat väitteitä siitä, mitkä oikeusnormit kuuluvat voimassaolevaan oikeuteen" ja tulkintakannanotossa "edetään pidemmälle ja väitetään jotain kyseisen oikeusnormin sisällöstä"¹³⁰. Lainopissa oikeusnormilauseen sisältöä selvitetään tulkintakannanoton kautta¹³¹ ja kannanotto voi olla myös kritiikkiä ja vaihtoehtojen esittämistä¹³². Koska lainopissa punnitaan eri oikeusperiaatteita sekä niiden yhteensovittamista, syntyy punnintakannanottoja, jotka sisältävät tulkintakannanoton¹³³. Tulkinnan avulla pyritään täsmentämään sitä merkityssisältöä, joka erilaisilla ilmaisuilla on¹³⁴.

Lainoppia voidaan luonnehtia deskriptiiviseksi eli kuvaavaksi tieteeksi olematta kuitenkaan puhdas kuvaus oikeudesta. Kysymys objektiivisuudesta on oikeustieteessä, kuten yhteiskuntatieteissä yleisestikin, vaikeampi kuin muilla tieteenaloilla erityisesti tiedon kohteiden laajasta käsitteellisyysvuoksi¹³⁵. Lainopin osalta voidaan nähdä sen kytkös ajatukseen oikeustieteen taroituksesta lakimiesten kouluttamisesta lakimiesprofession ja lainopin olemassaolon tarvetta perustellaan usein erityisesti käytännön lainsoveltamiseen liittyvillä tarpeilla¹³⁶, mutta lainoppia tarvitaan myös yhteiskunnan muille osa-alueille. Hirvosen mukaan sen

¹²⁵ Aulis Aarnio 2006, 31.

¹²⁶ Kaarlo Tuorin (2007, 18) mukaan lähtökohtaisesti yhteiskuntatieteilijältä odotetaan ulkoista tarkkailijan näkökulmaa, kun oikeustieteilijältä taas odotetaan osanottajan sisäistä lähestymistapaa.

¹²⁷ Ari Hirvonen 2011, 26.

¹²⁸ Ks. esim. Tapio Määttä – Mika Sutela 2017, 943.

¹²⁹ Ks. esim. Matti Ilmari Niemi 2017, 965.

¹³⁰ Ari Hirvonen 2011, 22-24.

¹³¹ Ibid.

¹³² Mukaillen Niko Soininen 2017, 1147.

¹³³ Ari Hirvonen 2011, 24.

¹³⁴ Kaarlo Tuori 2007, 157.

¹³⁵ Matti Ilmari Niemi, 2017, 950.

¹³⁶ Ks. esim. Panu Minkkinen 2017, 909.

”lauseet ovat aina myös voimassaolevan oikeuden merkityssisältöä koskevia kannanottoja siitä, kuinka oikeutta pitää tulkita, punnita ja systematisoida”¹³⁷.

Tulkinta on usein kielellistä ja systeemistä. Tulkinta on myös valintojen tekemistä, koska oikeuden sisältöä ei voida tietää vain sanamuotoa tuijottamalla, vaan tieto edellyttää aina tulkintaa¹³⁸. Kielellisessä tulkinnassa ajoittain poiketaan sanamuodon mukaisesta tulkinnasta, sillä käsitteen merkityssisältö on usein laajempi, kuin pelkkä käsitteen arkikielinen merkityssisältö. Systeeminen tulkinta taas liittyy sovellettavien säännösten tulkintaan osana laajempaa kokonaisuutta sen ollessa lain soveltamisen keskeisin tulkintamuoto¹³⁹.

2.2.2 Oikeushistorian tutkimuksen metodit ja soveltaminen

Teknologinen kehitys ja yhteiskunnan tietoverkkoriippuvuus edellyttävät oikeudelliselta säänteilyltä sopeutumista yhteiskunnan muutokseen. Tietoverkot ovat osa yhteiskuntaa ja osa sen nykyaikaisia ydintoimintoja. Teknologian kehittymisen ja sen sovellusten hyödyntämisen muutos on ollut nopeaa ja muutos on muuttanut maailmaa pysyvästi. Rikoksia, joita ei vielä muutama vuosikymmen sitten edes tunnettu, tehdään nyt verkossa jatkuvasti.

Suomalaisessa oikeuskulttuurissa voimakas legalistisuus¹⁴⁰ on näkynyt tiedustelulainsäädäntöön liittyvässä julkisessa keskustelussa erityisesti viranomaisen toimivaltaan liittyvän keskustelun yhteydessä. Perustuslain legaliteettiperiaate, eli lakisidonnaisuus- ja lainalaisuusperiaatteet edellyttävät, että viranomaisen toiminnan on perustuttava lakiin ja kaikessa viranomaistoiminnassa on tarkoin noudatettava lakia. Viranomaisen asiallinen, asteellinen ja alueellinen toimivalta johdetaan säädetyistä laista ja lain puutos ei luo viranomaiselle porsaanreikää omavaltaiseen toimivallan ottamiseen, vaikka siihen syntyisikin tilaisuus tai hyvä syy. Legalistisuuden merkitys tiedustelulakiin liittyvässä keskustelussa näkyi esimerkiksi siten, että lakien säätämisen puolesta argumenttiin erityisesti siksi, että viranomaisen toimintaa pystyttäisiin lakien kautta rajaamaan. Argumentti sinällään on kestämaton, sillä viranomaisen toimivalta johdetaan edellä kerrotun mukaisesti laista legaliteettiperiaatteen mukaisesti, eikä viranomainen voi luoda itselleen toimivaltaa tyhjästä. Oikeusvaltiossa viranomaisen toiminnan lakisidonnaisuus ja lainalaisuus ovat julkisen toiminnan kyseenalaistamattomia lähtökohtia, jonka rikkoutuminen tekisi lopulta oikeusvaltion perusajatuksen ja vallan kolmijaon tyhjäksi.

¹³⁷ Ari Hirvonen 2011, 25.

¹³⁸ Mukaillen Niko Soininen 2017, 1147.

¹³⁹ Tapio Määttä – Mirjami Paso 2019, 31–37.

¹⁴⁰ Jukka Kekkonen 2013, 9.

Oikeuden muutos on kontekstuaalista – muutos tapahtuu yhteiskunnan ja kulttuurin muutoksen keskellä¹⁴¹, koska oikeus ei ole muusta yhteiskunnasta erillinen osa-alue. Oikeudellisen muutoksen taustan ja sen syiden hahmottaminen on itsessään tärkeää, sillä niiden huomioiminen saattaa auttaa ymmärtämään niitä olosuhteita, joissa oikeutta on luotu. Oikeushistoria on oikeuden hahmottamista sen kontekstissa ajassa ja paikassa, osana historiallista kehitystä¹⁴². Juurien esiin kaivaminen mahdollistaa kokonaisuuden näkemisen ja sen hahmottamisen, miksi oikeus on nyt sellaista kuin se on. Vaikka historian tutkimista voidaankin pitää kärjistäen peruutuspeiliin katsomisena, voi historiasta aina oppia ja hyötyä¹⁴³. Historian kautta voidaan saada vastaus kysymykseen, miksi oikeus muuttuu¹⁴⁴.

Varsinaisen oikeushistorian tutkimuksen toteuttaminen edellyttäisi sekä oikeudellisten että historian tutkimusten metodien hyödyntämistä¹⁴⁵, onhan oikeushistoria itsessään osa ns. yleistä historian tutkimusta¹⁴⁶. Tässä pro gradu -tutkielmassa tutkimuskysymys huomioiden varsinaiselle oikeushistorian tutkimiselle ja sen metodien hyödyntämiselle ei kuitenkaan ole tarvetta. Silti sen esittämien kysymysten ymmärtäminen saattaa auttaa ymmärtämään oikeudellisen muutoksen taustalla vaikuttavia syitä, joilla saattaa olla vaikutusta tutkimuksen aihepiiriin nähden. Tiettyjä kysymyksiä muutoksen syistä voi – ja kannattaa – esittää. Kysymykset, kuten ketkä tavoittelivat muutosta ja miksi, tai toisaalta ketkä vastustivat muutosta ja miksi¹⁴⁷, voivat helpottaa kokonaisuuden hahmottamista.

Tiedustelulainsäädännön kontekstissa oikeudellisen muutoksen lähtökohdat ovat sinänsä yleisesti helposti nähtävillä. Olennaiset yhteiskunnalliset muutokset sekä maailmalla tapahtuvat konfliktit ovat lähes ajaneet lainsäätäjää kohti tiedustelua koskevan oikeudellisen sääntelyn luomista. Vaikka tiedustelulainsäädäntökokonaisuutta pyrki tarkastelemaan miten kriittisesti tahansa, on viranomaisen oltava toimivaltaisena läsnä myös tietoverkkoympäristössä ja kyettävä ennalta estämään sekä selvittämään siellä tapahtuneita rikoksia. Tarve itsessään ei synnytä perustetta toimivallan luomiselle ja oikeuden muutosta arvioitaessa tulisi tarkastella laajemmin oikeuskehitystä myös Suomen ulkopuolella. On huomioitava eurooppalaisen kehityksen hieman toiseen suuntaan kulkeva kulkusuunta, jossa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan merkitys koskien oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta voidaan nähdä entisestään

¹⁴¹ Jukka Kekkonen 2013, 161.

¹⁴² Ari Hirvonen 2011, 28.

¹⁴³ Jukka Kekkonen 2013, 24.

¹⁴⁴ Ks. esim. Markus Kari 2012, 128.

¹⁴⁵ Jukka Kekkonen 2013, 17.

¹⁴⁶ Tieteen termipankki, oikeushistoria.

¹⁴⁷ Jukka Kekkonen 2013, 15.

korostuneen esimerkiksi Euroopan unionin tietosuoja-asetuksen myötä. Kansallisesti tiedustelulainsäädännön aiheuttama perusoikeuskonflikti on taas vastaavasti edellyttänyt perustuslain 10 § koskien yksityiselämän suojaa heikentämistä hyvin merkittävällä tavalla ja erityisesti perusoikeuksiin kohdennetut heikennykset voidaan nähdä osin jopa päinvastaiseksi kuluksi eurooppalaiseen kehitykseen nähden.

Oikeushistoriaa tutkittaessa muutoksen taustalla vaikuttavat tausta-argumentit sekä perustelut on tunnettava¹⁴⁸, jotta oikeudellista muutosta voidaan ymmärtää laajemmin. Myös olosuhteiden, kuten globalisoitumisen, merkitys on huomioitava¹⁴⁹. Pelkkä muuttuneiden normien havaitseminen olisi vain muuttuneiden olosuhteiden yksinkertaista kuvailua vailla käsitystä muutokseen johtaneista syistä. Muutoksen taustalla vaikuttavien yksittäisten tekijöiden erilaiset painoarvoerot tekevät muutoksen tulkinnasta haastavampaa, sillä pelkkien taustatekijöiden havainnointi huomioidatta niiden painoarvoja saattaa antaa vääränlaisen kuvan oikeudellisen muutoksen syistä. Tulkinnan kontekstualisointiin taas vaikuttaa tulkitsijan oma käsitys asioiden tilasta ja koulukuntaisuus¹⁵⁰, mikä sekin on tunnistettava ja tunnustettava tulkintaan vaikuttavana tosiseikkana.

2.2.3 Oikeusvertailun metodit ja soveltaminen

Tämän pro gradu -tutkielman tutkimuskysymyksen näkökulmasta varsinaista oikeusvertailua sen metodeja hyödyntäen ei sinänsä ole tarkoituksenmukaista tehdä laajalti, mutta oikeusvertailun metodien tuntemus ja niiden huomioiminen niiltä osin, kun vertailua tehdään, saattaa auttaa tutkimuskysymykseen vastaamisessa. Vaikka tässä tutkielmassa oikeusvertailu lähinnä rajoittuu muiden oikeusjärjestelmien suppeiden yksityiskohtien lähes luettelomaiseen esitystapaan teemmättä varsinaista syvää analyysiä tai komparaatiota jopa lähestymistasolta, on tutkimuskysymyksen näkökulmasta olemassa aito tiedonintressi selvittää kansallisen tiedustelun valvonnan toimivuutta suhteessa muihin oikeusjärjestelmiin. Tutkimuksen näkökulmasta katsoen tiedonintressi on luonteeltaan lähinnä pedagoginen, jolloin pyrkimys on tähdätä paremman ymmärryksen hankkimiseen käsillä olevasta aiheesta.

Vaikka oikeusvertailu ei sinänsä olekaan tämän tutkielman tutkimuskysymyksen selvittämiseksi ensisijaisen välttämätön, antaa se tutkimuskysymykselle vastaamiseksi jossakin määrin merkityksellistä tietoa. Tunnistamalla muissa oikeusjärjestelmissä tehdyt tiedustelun valvontaa koskevat oikeudelliset valinnat, kyetään kansallisessa oikeusjärjestelmässä tehdyt ratkaisut näkemään

¹⁴⁸ Jukka Kekkonen 2013, 12.

¹⁴⁹ Markus Kari 2012, 126.

¹⁵⁰ Ks. esim. Jukka Kekkonen 2013, 13.

entistä selkeämmin tutkimuskysymyksen näkökulmasta ja optimitilanteessa sen avulla voidaan esittää kritiikkiä kansallisia valintoja koskien.

Oikeusvertailu ja lainoppi ovat toisiaan lähellä. Lainopilla ja oikeusvertailulla on Jaakko Husan mukaan hedelmällinen vuorovaikutussuhde ja siksi niitä ei tulisi suotta etäännyttää liian kauas toisistaan¹⁵¹, mutta toisaalta riskinä on lähinnä ”juridinen brassailu”, joka ei juurikaan palvele mitään järkevää päämäärää¹⁵². Kaikki oikeusvertailu ei sinänsä kuitenkaan tähtää oikeuden syvään ymmärtämiseen ja sen selittämiseen akateemisen tutkimuksen keinoin, vaan myös praktinen vertailu on mahdollista. Tällöin oikeutta voidaan tulkita kulttuurisessa kontekstissa, esimerkiksi osana pohjoismaista oikeutta¹⁵³. Erityisesti Euroopan unionin sekä kansainvälistymisen vaikutus on nostanut oikeusvertailun merkitystä¹⁵⁴.

Oikeusvertailu on erityistä siinä mielessä, että se rakentaa metodiaan tapauskohtaisesti ja omaehtoisesti¹⁵⁵. Oikeusvertailun lähtökohtana on tulkita oikeutta sen kontekstien kautta ja erityisen keskeisenä ulottuvuutena on oikeuskulttuuri. Muita tekijöitä on taloudelliset tekijät, historialliset tekijät, maantieteelliset tekijät sekä muut, jopa yllätykselliset tekijät. Oikeus asetetaan kontekstiinsa siten, että myös muodollisen oikeusjärjestyksen ulkopuolisille tekijöille annetaan merkitys tulkinnessa. Tulkinta tehdään siis huomioiden myös oikeusjärjestelmän ulkopuoliset asiat hyväksyen se, että oikeusjärjestelmät eivät ole loogisia ja koherentteja kokonaisuuksia¹⁵⁶. Oikeus ei ole muusta yhteiskunnasta erillinen ja autonominen osa-alue, vaan se kytkeytyy tiiviisti kaikkien muuhun yhteiskunnassa tapahtuvaan inhimilliseen toimintaan.

Oikeusvertailussa vertailtavat oikeusjärjestelmät asetetaan rinnakkain¹⁵⁷. Konkreettisesti oikeusvertailussa hieman kärjistäen astutaan oman oikeusjärjestelmän ulkopuolelle vieraaseen oikeusjärjestelmään tulkitsemaan oikeusjärjestelmää sen sisältä käsin¹⁵⁸, joka itsessään on erityisen haastava tehtävä. Jaakko Husa kuvailee oikeusvertailua tekevää ikään kuin kättilöksi, joka auttaa tiedon ulos olematta kuitenkaan tiedon synnyttäjä tai lähde¹⁵⁹ ja näkee oikeusvertailun mahdollisuudeksi irrottautua ”tiedonhankintaa rajoittavasta kansallisesta pakkopaidasta”¹⁶⁰. Var-

¹⁵¹ Jaakko Husa 2013, 59–94.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Jaakko Husa 2014, 4–5.

¹⁵⁴ Tuulikki Mikkola 2001, 1.

¹⁵⁵ Jaakko Husa 2017, 1089.

¹⁵⁶ Jaakko Husa 2013, 28–38.

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ Jaakko Husa 2013, 33–58.

¹⁶⁰ Ibid.

sinaisia vertailun tuloksia voidaan käsitellä normatiivisesta, deskriptiivisestä tai kriittisestä näkökulmasta käsin. Tutkimuskysymyksen näkökulmasta normatiivisen näkökulman korostaminen on perusteltua. Oikeusvertailua aloitettaessa tehdään merkittäviä valintoja siitä, mitä ja miten vertaillaan. Keskeisimmät valinnat liittyvät siihen, mitä oikeusjärjestyksiä vertaillaan ja miksi. Lisäksi joudutaan tekemään valintoja vertailuaineistojen osalta ja kamppailemaan esimerkiksi kielitaidon ja aineistojen oikeakieliseen saatavuuteen liittyvien kysymysten parissa¹⁶¹. Oikeusvertailun kautta syntynyt informaatio kertoo tarinaa siitä, mikä vertailtuja oikeusjärjestelmiä yhdistää, mikä niitä erottaa ja mahdollisesti tuottaa tietoa siitä, mistä havaitut erot mahdollisesti johtuvat¹⁶². Varsinaista komparaatiota eli vertailua toteutettaessa pelkkien väitteiden esittäminen ei riitä, vaan ne on suhteutettava johonkin muuhun vertailukelpoiseen tietoon. Lopulta lukija arvioi argumentit ja tekee niiden pohjalta johtopäätökset¹⁶³. Vertailua on tehtävä kuitenkin lähtökohtaisesti varovaisesti ja huomioiden eri oikeusjärjestelmien erilaiset kontekstit, kulttuurit sekä rajoitteet¹⁶⁴. Oikeusvertailun lopullisena tavoitteena voidaan pitää oikeuden ymmärtämistä erilaisissa konteksteissa¹⁶⁵ ja tämän tutkimuksen näkökulmasta hedelmällisimmät tietolöydökset liittyvät siihen, millä eri tavoilla tiedustelun valvonta on eri oikeusjärjestelmissä järjestetty. Kyseisen informaation arvo näyttäytyy silloin, kun tuotetun tiedon kautta voidaan kansallisiin valintoihin nähden luoda kriittistä polttoainetta, jolla kyettäisiin löytämään kansallisen valvontajärjestelmän valvontakatveja tai tunnistamaan siihen liittyviä muita riskejä.

¹⁶¹ Ks. mm. Jaakko Husa 2013, 121–122.

¹⁶² Jaakko Husa 2013, 43, 45–46, 58, 193.

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Ibid.

3 TIEDUSTELULAINSÄÄDÄNTÖ

3.1 Tiedustelulainsäädäntö vertailumaissa

3.1.1 Viro

Viron ulkomaantiedustelua harjoittaa puolustusministeriön alainen ulkomaantiedustelupalvelu *välisluureamet* ja sisäisestä turvallisuudesta vastaa Viron turvallisuuspoliisi *kaitsepolitseiamet*, *Kapo*. Tiedustelutoimintaa valvoo Viron parlamentin Riigikogun turvallisuusviranomaisten valvontavaliokunta *Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon*¹⁶⁶. Valiokunnan jäseninä toimivat parlamentin valitut jäsenet.

Yksityisyyden suojasta säädetään Viron perustuslain *Eesti Vabariigi põhiseadus* 26 §:ssä. Viron perustuslain mukaan jokaisella on oikeus yksityisyyteen ja perhe-elämän suojaan, jota viranomaiset eivät voi loukata kuin tietyissä rajatuissa tilanteissa. Yksityisyyden suojaan voidaan puuttua esimerkiksi silloin, kun se on lain mukaan yleisen terveyden, moraalin, yleisen järjestyksen, rikoksen estämisen tai muiden oikeuksien suojaamiseksi välttämätöntä¹⁶⁷.

Viron parlamentin valvontavaliokunnan tehtävänä on muun ohella valvoa, että viranomaiset noudattavat Viron perustuslakia sekä lainsäädäntöä sekä valvoa erilaisten rekisterien ja eräiden muiden viranomaisten toimien lainmukaisuutta. Valvontatehtävä voidaan näin ollen nähdä laajaksi. Valvonnan ohella valiokunta osallistuu tiedusteluviranomaisten budjettien laatimiseen ja esittelyyn parlamentille sekä toimittaa Viron parlamentille toimintaan liittyvät vuosikatsaukset¹⁶⁸. Mikäli esimerkiksi lainvastaista toimintaa havaitaan, on valiokunnan ilmoitettava havainnoista oikeuskanslerille¹⁶⁹, jolla on toimivalta käsitellä valiokunnan ilmoitus.

Viron ulkomaantiedustelun keskeisimpänä tehtävänä on kerätä, analysoida ja raportoida tietoa Viroa koskevista ulkoisista uhkista. Ainoaksi vakavaksi Viron itsenäisyyttä uhkaavaksi tekijäksi nimetään Venäjä¹⁷⁰. Ulkomaantiedustelupalvelun toimintaa sääntelee erityisesti kansallista turvallisuutta koskeva turvallisuusviranomaisista annettu laki *Julgeolekuasutuste seadus*¹⁷¹ ja poliisitoimintaa ja rajavalvontaa koskeva laki *Politsei ja piirivalve seadus*¹⁷².

¹⁶⁶ Riigikogu.ee. Julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon.

¹⁶⁷ President.ee. Constitution of the Republic of Estonia.

¹⁶⁸ Riigikogu.ee. Security Authorities Surveillance Select Committee.

¹⁶⁹ Riigi teataja. Security Authorities Act 36 §.

¹⁷⁰ Välisluureamet. International security and Estonia 2019, 2 ja 4–11.

¹⁷¹ Riigi teataja. Security Authorities Act.

¹⁷² Riigi teataja. Police and Border Guard Act.

Ulkomaantiedustelun tehtävistä säädetään turvallisuusviranomaisista annetun lain 6 §:ssä ja toimivallasta lain 21 § alkaen. Osa tiedustelumenetelmistä edellyttää, että tiedustelupalvelun johtaja on anonut ja saanut menetelmän käyttöön asianomaisen ministerin suostumuksen¹⁷³.

Viron turvallisuuspoliisin tehtävinä on esimerkiksi tunnistaa ja kerätä tietoa vakoilusta, estää aseellisia yhteiskuntajärjestystä uhkaavia toimia, torjua terrorismia ja korruptiota sekä kansainvälistä rikollisuutta¹⁷⁴. Viron rikoslaki¹⁷⁵ *Karistusseadustik* määrittelee tietyt rikokset turvallisuuspoliisin tutkittavaksi. Ne liittyvät esimerkiksi vakoiluun, sotaan kehottavaan propagandaan, laittoimien aseiden valmistamiseen, räjähteillä tai vastaavilla tehtyihin henkirikoksiin, terrorismiin, laittomaan maahantuloon sekä tiettyihin Viron puolustusvoimiin kohdistuviin rikoksiin¹⁷⁶.

Valvontaa on hajautettu useille eri toimijoille: Turvallisuusviranomaisten valvontavaliokunnalle, oikeuskanslerille ja varojen käyttöä valvovalle valtion tarkastusvirastolle, tuomioistuimille sekä syyttäjänvirastolle. Merkittävintä tiedustelua koskevaa valvontaa harjoittaa turvallisuusviranomaisten valvontavaliokunta, joka luonteeltaan on parlamentaarista valvontaa¹⁷⁷. Yksilö voi, mikäli kokee oikeuksiaan perusteetta loukatun, kääntyä myös oma-aloitteisesti oikeuskanslerin puoleen.

3.1.2 Tanska

Tanskan sisäisistä turvallisuushkiin varautumisesta ja torjunnasta vastaava viranomainen on poliisin turvallisuuspalvelu *Politiets Efterretningstjeneste*, *PET* ja puolustusministeriön alainen puolustusvoimien tiedustelupalvelu *Forsvarets Efterretningstjeneste*, *FE*, joka nimestään huolimatta on siviiliviranomainen eikä kuulu osaksi puolustusvoimia¹⁷⁸. Sekä PET:n että FE:n budjetti on noin 225 miljoonaa euroa, joka on kasvanut huomattavasti lähivuosien aikana¹⁷⁹. Poliisin turvallisuuspalvelu tekee yhteistyötä puolustusvoimien tiedustelupalvelun kanssa esimerkiksi tiedonvaihdon osalta¹⁸⁰.

Tanskan perustuslaki *Danmarks Riges Grundlov* säättää yksityisyyden suojasta perustuslain 72 §:ssä. Sen mukaan kodin, postin, puhelinsoiton ja asiakirjojen yksityisyys on loukkaamaton, ellei

¹⁷³ Riigi teataja. Security Authorities Act 23 §.

¹⁷⁴ Kapo.ee. Areas of activity.

¹⁷⁵ Riigi teataja. Penal code.

¹⁷⁶ Kapo.ee. Useful to know.

¹⁷⁷ Kapo.ee. How supervision is organized.

¹⁷⁸ HE 202/2017 vp, 38-44.

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ Ibid

laissa toisin säädetä¹⁸¹. PET:n toimintaa ohjaa laki Tanskan turvallisuus- ja tiedustelupalvelusta *Bekendtgørelse af lov om Politiets Efterretningstjeneste*¹⁸². Laissa on sääntely esimerkiksi tilanteista, joissa turvallisuuspalvelulla on oikeus kerätä ja käsitellä tietoa, tiedon luovuttamisesta ja pakkokeinoista¹⁸³. Rikoslaki *Straffeloven* erittelee rikokset, kuten esimerkiksi tietyt terrorismi- ja vakoilurikokset, joiden ehkäisemiseen ja vastatoimiin PET:n on ryhdyttävä¹⁸⁴.

Poliisin turvallisuuspalvelu PET keskittyy erityisesti kansallista turvallisuutta vaarantavien rikosten torjuntaan, jotka kohdistuvat vapauteen, demokratiaan ja turvallisuuteen¹⁸⁵. PET arvioi merkittävimmän uhkan tulevan 'militanttisesta islamista' ja siitä johtuvista siviileihin kohdistuvista terrori-iskuista. Erityisesti konfliktialueilta palaavat vierastaistelijat ja radikalisoituminen saattavat muodostaa merkittävän uhkan. Myös poliittisen oikeiston ja vasemmiston ääritointa seurataan¹⁸⁶. Puolustusvoimien tiedustelupalvelu FE nostaa riskinarviossaan myös esille kyberuhat ja islamistisen terrorismin sekä kansainvälisen politiikan yleisen epävakauden¹⁸⁷.

Puolustusvoimien tiedustelupalvelun FE:n tehtävänä on kerätä, analysoida ja raportoida tietoa Tanskan etuihin kohdistuvista uhkista. Tiedustelumenetelmistä ei ole säädetty yksityiskohtaisesti, mutta luottamuksellisen viestin suojaan puuttumiseen vaaditaan eräissä tilanteissa tuomioistuimen lupa ja FE:n raportointivelvoitteet on eritelty laissa. Tiedonhankintaa toteutetaan matalalla kynnyksellä erityisesti huomioiden vielä toistaiseksi tunnistamattomat uhkaskenaariot¹⁸⁸.

Tiedustelun valvonta on jaettu oikeusministerin, Tanskan parlamentin, tuomioistuinten sekä tiedustelun valvontalautakunnan kesken. Valvontalautakunnan merkitys on keskeinen erityisesti lailisuusvalvonnan näkökulmasta. Lautakunta valvoo esimerkiksi tiedon käsittelyä ja lautakunnalla on pääsy tiedusteluviranomaisen hallussa olevaan, tarpeelliseksi katsomaansa materiaaliin¹⁸⁹. Tiedusteluviranomaisten kansainvälisestä yhteistyöstä ei ole varsinaista sääntelyä, mutta tietoja voidaan luovuttaa myös ulkomaisille tiedustelupalveluille¹⁹⁰.

¹⁸¹ Stm.dk. The Constitutional Act of Denmark.

¹⁸² Retsinformation.dk. Bekendtgørelse af lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET).

¹⁸³ Pet.dk. Legislation.

¹⁸⁴ Ibid.

¹⁸⁵ Pet.dk. About PET.

¹⁸⁶ Pet.dk. Assessment of the terror threat to Denmark.

¹⁸⁷ Danish Defence Intelligence Service. Intelligence Risk Assessment 2018, 9.

¹⁸⁸ HE 202/2017 vp, 43.

¹⁸⁹ Pet.dk. Supervision of the Danish Security and Intelligence Service.

¹⁹⁰ Pet.dk. International co-operation.

3.1.3 Saksa

Saksassa siviiliturvallisuuspalvelu *Bundesverfassungsschutzin, BfV*, ulkomaantiedustelupalvelu *Bundesnachrichtendienstin, BND* sekä sotilastiedustelupalvelu *Militärischer Abschirmdienstin, MAD* vastaavat Saksan tiedustelutoiminnasta. Tiedustelupalveluiden BfVm MAD ja BND yhteenlaskettu budjetti on noin 1,4 miljardia euroa, joka on myös huomattavasti kasvanut lähivuosien aikana¹⁹¹.

Saksan perustuslain *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* 10 artiklan mukaan kirjeenvaihdon, postin ja televiestinnän suoja on loukkaamaton, mutta poikkeuksista siihen voidaan säätää lailla¹⁹². Tiedustelupalveluiden toiminnan pohjana on niistä säädetyt omat lakinsa. Merkittävin sääntely yksityisyyden suojan kannalta on ns. G-10 -laki¹⁹³ *Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses*, jossa säädetään tiedustelupalveluiden toimivallasta. Tiedustelupalveluiden toiminnan tarkoituksena on sellaisen tiedustelutiedon hankkiminen ja analysointi, jolla on ulko- ja turvallisuuspolitiikan näkökulmasta merkitystä. Tiedon hankkimisen taustalla voi myös olla demokratian ja laillisen yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, Saksan turvallisuutta uhkaava toiminta, vieraiden valtioiden harjoittama tiedustelu ja myös Naton toimintaa uhkaava toiminta¹⁹⁴.

Tiedustelutoiminnan valvonnasta säädetään ns. G-10 -laissa, joka määrittää ns. G-10 komission valvomaan tiedustelutoimintaa sekä antamaan tietyissä tilanteissa ennakkohyväksynnän eräiden tiedustelumenetelmien käytölle erityisesti kansallista turvallisuutta vaarantavissa tilanteissa. G-10 lain 5 § säättää tietoliikenteeseen kohdistuvasta tiedustelusta ja sen toteuttamisen reunaehdoista¹⁹⁵. Tiedustelupalvelut raportoivat omien hallinnonalojensa ministeriöille. Lainsäädännössä ei ole kansainvälistä yhteistyötä koskevaa erillistä sääntelyä tietojen luovuttamisen ehtoja lukuun ottamatta¹⁹⁶.

3.1.4 Norja

Norjassa kotimaan turvallisuuspoliisi *Politiets sikkerhetstjeneste PST* sekä ulkomaan tiedustelupalvelu *Etterretningstjenesten E-tjenesten* vastaavat Norjan tiedustelutoiminnasta. PST:n ja E-

¹⁹¹ HE 202/2017 vp, 38.

¹⁹² Deutscher Bundestag. Basic Law for the Federal Republic of Germany.

¹⁹³ Lain kutsumanimi "G-10" viittaa Saksan perustuslain yksityisyyden suojaa koskevaan 10 artiklaan.

¹⁹⁴ HE 202/2017 vp, 45–50

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Ibid.

tjenestenin välistä yhteistyötä ohjataan asetuksella *instruks om samarbejdet mellom Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhets*¹⁹⁷ ja ulkomaantiedustelua lailla *Lag om Etterretningstjenesten*.

Ulkomaantiedustelu on osa puolustusvoimia. Toimintaa ohjaa puolustusvoimien komentaja ja poliittisesta ohjauksesta vastaa puolustusministeriö. Toiminnan lähtökohdaksi on annettu mm. tiedon tuottaminen Norjan viranomaisille koskien Norjan puolustusta ja turvallisuutta. Tiedustelun kautta pyritään hankkimaan myös tietoa Norjaa uhkaavista tekijöistä, torjumaan terrorismia sekä tukea sotilasoperaatioita sekä Norjassa että sen ulkopuolella¹⁹⁸. Laissa *lag om Etterretningstjenesten* säädetään tarkemmin turvattavat kansalliset edut. Ne liittyvät esimerkiksi joukkotukitoimiin, rajat ylittäviin ympäristöongelmiin, ulko- ja puolustuspolitiikkaan sekä terrorismiin¹⁹⁹.

Luottamuksellisen viestinnän ja yksityisyyden suojasta sekä kotietsinnöistä säädetään Norjan perustuslain 102 artiklassa. Säännöksessä turvataan jokaiselle oikeus yksityisyyteen sekä luottamukselliseen viestintään ja kotietsinnät kielletään rikostapauksia lukuun ottamatta²⁰⁰. Lailla ei säännellä käytettäviä tiedustelumenetelmiä ja salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö on lähinnä pääteltävissä lainsäädännöstä esimerkiksi tiedonkeruun rajoituksia koskien²⁰¹ sekä velvoitteesta ohjata päätöksenteko poliittisissa kysymyksissä ministeriöön ratkaistavaksi²⁰².

Tiedustelupalvelun keräämän tiedon luovuttamisesta ei ole säädetty erikseen. Kansainvälinen yhteistyö on sallittu ja niistä päätöksen tekee puolustusministeriö. Norja voi, mikäli sen omat intressit vaativat, luovuttaa tietyissä tilanteissa Norjan kansalaista koskevia tietoja ulkovalloille²⁰³. Norjassa käynnistyi tietoliikennetiedustelusääntelyn käyttöönottoon liittyvä selvitystyö vuonna 2016. Tällöin E-tjenstenille tulisi toimivaltuuksia kyberuhkiin, terrorismiin sekä Norjaan kohdistuvaan vakoiluun liittyen. Tietoliikennetiedustelussa rajat ylittävää tietoliikennettä suodatettaisiin hakuja käyttäen tuomioistuimen ratkaisun perustuen. Tietoliikennetiedustelun valvontaan on suunniteltu perustettavaksi uusi elin *DGF-tilsynet* tiedustelun valvontaa harjoittamaan²⁰⁴.

¹⁹⁷ HE 202/2017 vp, 39.

¹⁹⁸ Forsvaret.no. Etterretningstjenesten.

¹⁹⁹ HE 202/2017 vp, 39.

²⁰⁰ Lovdata.no. The Constitution of the Kingdom of Norway.

²⁰¹ Ko. lain 3 § kieltää norjalaisiin luonnollisiin tai oikeushenkilöihin kohdistettavan tiedonkeruun (ks. esim. Universitetet i Oslo, Act of 20 March 1998 relating to the Norwegian Intelligence Service).

²⁰² HE 202/2017 vp, 39–43.

²⁰³ Ibid.

²⁰⁴ Ibid.

3.2 Tiedustelun historiasta ja tiedustelureformia edeltäneestä kansallisesta sääntelystä

Valtiollisella tiedustelulla on pitkä historia. Valtiollinen tiedustelu yleistyi 1800-luvun loppupuolella, kun tiedustelupalvelut alkoivat yleistymään²⁰⁵. Tiedustelun ja vakoilun tarkoitukset, kuten myös yleinen suhtautuminen tiedusteluun, ovat vaihdelleet aina hallitsijan vallassa pitämisestä alkaen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamiseen saakka²⁰⁶.

Tiedustelu on mukautunut ajan myötä muuttuviin olosuhteisiin. Eri valtioiden toisistaan poikkeavien käytäntöjen merkitys tiedustelun yleiselle kehitymiselle on vaihdellut. Yhdysvaltojen merkitys valtiollisen tiedustelun kehittymisen näkökulmasta on ollut suuri, koska maassa toimiva tiedustelu on koettu suoranaiseksi välttämättömyydeksi sekä sodan että rauhan oloissa²⁰⁷.

Varsinaisen sotilastiedustelun historian voi mieltää pitkäksi, koska vihollisjoukkojen sijoittautumista ja niiden liikkeitä on oletettavasti tarkkailtu aina. Sotilastiedustelun näkökulmasta rautatieverkon laajeneminen 1800-luvulla mahdollisti suurien joukkojen nopean liikekannallepanon ja varustamisen. Sotilastiedustelu keskittyikin rautatieliikenteeseen kohdentuvaan valvontaan pitkäksi aikaa ja muodosti selkeän tiedustelun kohteen²⁰⁸, mutta laajeni myöhemmin erityisesti lennätinkaapeleiden laajenemisen kautta koskemaan myös viestiliikenteen tarkkailua. Viestiliikennettä kuitenkin alettiin nopeasti salaamaan ja tästä syystä kyky salauksen purkamiseen muodostui viestiliikenteen tarkkailun edellytykseksi²⁰⁹.

Kansainväliselle yhteistyölle oli tarvetta myös rikollisuuden ja terrorismin ehkäisemisessä, sillä merkittävä rikollisuus on luonteeltaan usein valtioiden rajat ylittävää toimintaa. Kansainvälinen terrorismin vastainen yhteistyö käynnistyi varsinaisesti Roomassa 1890-luvulla salaisena pidetyn kokouksen myötä ja laajeni suurempaan mittakaavaan myöhemmin Pietarissa vuonna 1904 pidetyn kokouksen jälkeen. Kansainvälinen poliisiyhteistyö oli aluksi hankalaa kansallisten lainsäädäntöjen ja yhteiskuntarakenteiden keskinäisten eroavaisuuksien takia²¹⁰. Vuonna 1923 perustettu Interpolin edeltäjä ICPC kattoi perustusvaiheessa jo 15 eurooppalaista valtiota, johon myöhemmin vuonna 1928 myös Suomi liittyi²¹¹. Toisen maailmansodan jälkeen Interpolin merkitys

²⁰⁵ Mikko Porvali 2018, 10–11.

²⁰⁶ Mikko Porvali 2018, 209.

²⁰⁷ Mikko Porvali 2018, 131–132.

²⁰⁸ Mikko Porvali 2018, 177.

²⁰⁹ Mikko Porvali 2018, 178 sekä 202–203.

²¹⁰ Mikko Porvali 2018, 165–167.

²¹¹ Mikko Porvali 2018, 168.

kasvoi ja sen myötä syntyi myös muita kansainväliseen rikoksentorjuntaan tähtääviä yhteistyöjärjestöjä, kuten EUROPOL²¹², jonka keskeisenä tehtävänä on ennen kaikkea tiedustelutoiminta²¹³. Suomen tiedusteluhistoriaan liittyy ennakkovaroitusjärjestelmät, joiden avulla vihollisen hyökkäystä on pyritty ennakoimaan. Ennakkovaroitusjärjestelmänä käytetyt meren rannoille sijoitetut vartiotulet mahdollistivat tuli- ja savusignaalien lähettämisen aina 1800-luvun alkupuolelle saakka. Sotilastiedustelun historia on lyhyempi. Viitteitä varsinaisen tavoitteellisen sotilastiedustelun tuottaman tiedon hyödyntämisestä on oletettavasti ainakin puna-armeijan kesällä 1944 tekemää suurhyökkäystä edeltävältä ajalta²¹⁴, joskin sotilastiedustelua lienee ainakin joissakin muodoissa jo tätä ennen harjoitettu.

Poliisin harjoittaman rikostiedustelun suomalainen historia on pitkä. Koska rikollisuus itsessään ei noudata alueellisia rajoja, kansainvälinen yhteistyö on ollut myös Suomelle hyvin tärkeää. Tietojenvaihto pohjautui alkujaan ystävällismieliseen ja vapaamuotoiseen eri valtioiden viranomaisten väliseen epämuodolliseen yhteistyöhön, mutta ajan ja tekniikan kehittymisen myötä yhteistyö laajeni hiljalleen muodollisemmaksi ja säännellymmäksi toiminnaksi.

Tiedustelun historiassa näkyy voimakkaasti teknologian kehitys. Muutos näkyy siinä, kuka tai mikä tietoa kerää ja analysoi. Tiedon kerääjästä käytetään nimitystä sensori. Varhaisimmat sensorit ovat olleet ihmisiä, mutta nykyaikaisessa tiedustelussa sensorina voi toimia esimerkiksi tietojärjestelmään ujutettu haaitaohjelma tai merenalaiseen tietoverkkokaapeliin kytketty laite. Tietoa kuitenkin analysoidaan pitkälti ihmisten toimesta, mutta tietojärjestelmien tekemä analysointi on siitä huolimatta yleistynyt. Inhimillistä ihmisen tekemää tiedustelutyötä on kuitenkin lähes mahdoton kokonaan korvata, joten ihmisen merkitys sensorina sekä tiedon analysoijana on merkittävä myös nykyaikaisessa tiedustelussa²¹⁵, oletettavasti myös tulevaisuudessa.

Suomalainen tiedustelureformia edeltänyt tiedustelusääntely on pohjautunut ennen kaikkea poliisin salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan sääntelyyn. Tavanomaisoikeuden perusteella avoimien lähteiden tiedustelu on ollut sallittua jo ennen tiedustelulakien voimaantuloa. Tämä johtuu siitä, että avoimien lähteiden tiedustelulla ei pääasiassa ole lainkaan perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia siksi, että avoimista lähteistä saatavilla oleva tieto on avoimesti kaikkien saatavilla. Avoimien lähteiden tuottama tieto ei kuitenkaan ole sen avoimuudesta huolimatta vähämerkityksellistä tiedustelutoiminnassa, koska avoimista lähteistä saatavaa tietoa voidaan yhdistää muiden tiedus-

²¹² Mikko Porvali 2018, 171–172.

²¹³ Sakari Melander 2015, 251.

²¹⁴ Mikko Porvali 2018, 150–151.

²¹⁵ Mikko Porvali 2018, 13.

telumenetelmien avulla saatuun tietoon. Avoimien lähteiden tiedustelua voidaan käyttää itsenäisesti myös silloin, kun muiden tiedustelumenetelmien käyttö ei ole tehokasta tai mahdollista²¹⁶. Tavanomaisoikeuden perusteella on hyödynnetty myös tiettyjä muita tiedustelumenetelmiä, kuten vieraan valtion asevoimiin kohdistuvaa signaalitiedustelua. Signaalitiedustelua on voitu tavanomaisoikeuden perusteella käyttää tiedustelussa siksi, ettei vieraan valtion asevoimien voida katsoa nauttivan luonnollisen henkilön tavoin luottamuksellisen viestin suojaa²¹⁷.

Tiedustelun kohteen on aiemmin tullut sijaita fyysisesti Suomessa. Ulkomailla fyysisesti sijainneeseen kohteeseen salaisia tiedonhankintakeinoja ei ole voitu kohdentaa. Toisekseen tiedustelun kohteen tuli olla yksilöllisesti määriteltävissä. Tiedustelun kohteena ei näin ollen voinut olla ennalta määrittelemätön joukko ihmisiä, vaan tiedustelun kohteen tuli olla tietty ennalta määritelty henkilö tai henkilöjoukko. Kolmanneksi edellytettiin, että näiden henkilöiden tuli olla joko syyllistynyt tai tietyllä ennalta määrättyllä todennäköisyydellä tulla syyllistymään rikoslaissa kriminalisoi-
tuun rikokseen. Näiden kvalifiointikriteerien yhtäaikainen täyttyminen oli salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisen edellytys²¹⁸, joka supisti viranomaisen toimintakykyä ja käytettävissä olevia tiedustelumenetelmiä.

3.3 Keskeiset oikeuslähteet ja oikeusperiaatteet

Tiedustelua koskeva sääntely koostuu kansallisen lainsäädännön lisäksi Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista sekä ihmisoikeusvelvoitteista. Tiedustelua koskevan sääntelyn näkökulmasta merkittävimmät säädökset ovat Suomen perustuslaki²¹⁹, Euroopan ihmisoikeussopimus²²⁰ sekä Euroopan unionin perusoikeuskirja²²¹. Sallittuina oikeuslähteinä on erilaiset kansalliset turvallisuusselonteot tai -strategiat, kuten valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteko tiedustelutoiminnan uhkaperusteisuuden vuoksi²²².

²¹⁶ Ks. lisää esim. Mikael Lohse – Marko Meriniemi – Kosti Honkanen 2019, 88–96.

²¹⁷ Ibid.

²¹⁸ Sisäministeriö. Tiedustelulainsäädäntö. Siviilitiedustelulain esittely 11.3.2019.

²¹⁹ Suomen perustuslaki (PeL; 731/1999).

²²⁰ Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS; SopS 18–19/1990).

²²¹ Euroopan unionin perusoikeuskirja (2012/C 326/02).

²²² Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 26.

Siviilitiedustelun osalta keskeisin laki on siviilitiedustelulaki, eli laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa²²³ ja vastaavasti sotilastiedustelun osalta keskeinen säädös on sotilastiedustelulaki, eli laki sotilastiedustelusta²²⁴. Tiedusteluvalvontalaki, eli laki tiedustelutoiminnan valvonnasta²²⁵ sääntelee tiedustelun valvontaa parlamentaarisen valvonnan ja laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Merkitystä on myös tiedustelun parlamentaarista valvontaa harjoittavan tiedusteluvalvontavaliokunnan osalta lain tasoisella eduskunnan työjärjestyksellä²²⁶ sekä myös poliisilain²²⁷ uudella 5a -luvulla koskien siviilitiedustelua.

Samaan aikaan varsinaisten tiedustelulakien kanssa tuli voimaan myös lakia alemman asteista sääntelyä. Näitä ovat puolustusministeriön asetus sotilastiedustelun valvonnasta puolustushallinnossa ja valvonnasta annettavista kertomuksista²²⁸, valtioneuvoston asetus sotilastiedustelun tiedustelumenetelmistä²²⁹ sekä valtioneuvoston asetus siviilitiedustelusta²³⁰.

Lain konkreettisessa tulkinta- ja soveltamistilanteessa lain esitöillä on tulkinnallista vaikutusta. Esitöiden painoarvo määräytyy siten, että painoarvoltaan suurimpia ovat ne lain esityöt, jotka ovat ajallisesti lähimpänä eduskunnan päätöksentekoa. Keskeisiä säädöksiä ovat näin ollen siviilitiedustelun näkökulmasta hallintovaliokunnan mietintö HaVM 36/2018 vp, sekä sotilastiedustelun osalta puolustusvaliokunnan mietintö PuVM 9/2018 vp²³¹. Oikeuslähteiksi voidaan laskea myös tuomioistuimien tapauskohtaiset ratkaisut yksittäisiä lupia koskien²³², oikeustieteen kautta annetut tulkintasuosituksiset ja tiedustelun valvontaa harjoittavien tahojen sekä laillisuusvalvojien tekemät kannanotot²³³.

Oikeusperiaatteiden voidaan nähdä heijastavan tiedustelutoiminnan yleistä arvoperustaa²³⁴. Oikeusperiaatteilla voidaan nähdä olevan tiedustelutoimintaa ohjaavaa tai toisaalta myös toimintaa rajoittavaa merkitystä erityisesti sellaisten yksittäisten säännösten osalta, jotka jättävät viranomaiselle tulkinnanvaraa yksittäisissä lain soveltamisen tilanteissa. Perustuslakivaliokunta korosti oikeusperiaatteiden merkitystä lausumalla

²²³ Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (SivTiedL; 582/2019).

²²⁴ Laki sotilastiedustelusta (SotTiedL; 590/2019).

²²⁵ Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (TiedValvL; 121/2019).

²²⁶ Eduskunnan työjärjestys (EKTJ; 40/2000).

²²⁷ Poliisilaki (PolL; 872/2011).

²²⁸ Puolustusministeriön asetus sotilastiedustelun valvonnasta puolustushallinnossa ja valvonnasta annettavista kertomuksista (712/2019).

²²⁹ Valtioneuvoston asetus sotilastiedustelun tiedustelumenetelmistä (711/2019).

²³⁰ Valtioneuvoston asetus siviilitiedustelusta (709/2019).

²³¹ Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 24.

²³² Helsingin käräjäoikeuden sotilas- ja siviilitiedustelua koskevat päätökset.

²³³ Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 25-27.

²³⁴ Ibid.

”[p]erustuslakivaliokunta korostaa, että velvollisuus osoittaa siviilitiedustelutoimenpiteen yhteensopivuus tiedusteluun sovellettavien yleisten periaatteiden kanssa kussakin yksittäistapauksessa on aina siviilitiedusteluviranomaisilla”²³⁵.

Oikeusperiaatteita tulisi arvioida sekä tiedustelumenetelmien käytöstä päätettäessä, että konkreettisessa tiedustelutoiminnassa. Tiedusteluvalvontavaltuutetun tulisi myös toiminnassaan kiinnittää huomiota oikeusperiaatteiden toteutumiseen²³⁶.

Esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännössä sekä poliisilaissa säädetään toiminnassa noudatettavista oikeusperiaatteista. Oikeusperiaatteet ovat perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen periaate, suhteellisuusperiaate, vähimmän haitan periaate, tarkoitussidonnaisuusperiaate, syrjimättömyysperiaate sekä tehokkuus- ja tarkoituksenmukaisuusperiaate²³⁷.

Perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen vaatimus edellyttää viranomaisen huomioivan toiminnassaan perus- ja ihmisoikeudet sekä toimivan konkreettisessa tilanteessa siten, että toimintavaihtoehtoista valitaan parhaiten periaatetta edistävä toimintamalli. Perusoikeudet velvoittajat lainsoveltajaa konkreettisessa lain soveltamisen tilanteessa perustuslain tasolla ja ihmisoikeudet lain tasolla. Lopputuloksen on oltava sopusointuinen suhteessa perus- ja ihmisoikeuksiin.

Tiedustelulle on ominaista se, että tiedustelumenetelmien käytön kohteeksi joutunut tiedustelun kohde ei ole tietoinen tiedustelun kohteeksi joutumisesta. Tiedustelun kohde ei tule tietoiseksi tiedustelusta ilman, että hänelle ilmoitetaan asiasta. Tästä näkökulmasta Euroopan ihmisoi-
keussopimuksen (EIS) 8 artikla koskien oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon sekä perustuslain 21 § mukainen oikeusturva ovat hyvin pitkälti riippuvaisia siitä, että tiedustelutoimien kohteeksi päätynyttä henkilöä informoidaan häneen kohdennetuista tiedustelumenetelmistä²³⁸. Vasta tietoiseksi tulemisen jälkeen tiedustelun kohteeksi joutunut kykenee nauttimaan EIS 8 artiklan sekä perustuslain 21 § mukaisista oikeuksista^{239 240}.

Suhteellisuusperiaate edellyttää, että toimenpiteiden tulee olla oikeasuhtaisia ja puolusteltavia. suhteessa tehtävän vaarallisuuteen, tärkeyteen, kiireellisyyteen, tavoiteltavaan kokonaispäämäärään sekä muihin vastaaviin seikkoihin nähden²⁴¹. Periaate edellyttää tapauskohtaista harkintaa erityisesti tiedustelutoimenpiteitä suunniteltaessa ja niitä toteuttaessa. Sotilastiedustelulain 6 §

²³⁵ PeVL 35/2018 vp, 16.

²³⁶ Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 27–28.

²³⁷ Matti Tolvanen – Reima Kukkonen 2011, 14.

²³⁸ Tiedustelumenetelmien käytön ilmoittamisesta säädetään PolL 5a:47 §, SivTiedL 20 § sekä SotTiedL 89 §.

²³⁹ PeVL 35/2018 vp, 8.

²⁴⁰ PeVL 36/2018 vp, 8.

²⁴¹ PolL 1:3 §.

edellyttää oikeasuhtaisuutta suhteessa hankittavaan tietoon, sen merkitykseen, tiedontarpeen kiireellisyyteen sekä muihin seikkoihin. Suhteellisuusperiaatteen mukaan toimet eivät saa olla yhtäältä ylimitoitettuja, mutta toisaalta niiden on oltava sellaisia, että ne ovat riittäviä ja tehokkaita saavuttamaan tiedustelutoiminnalla tavoitellun päämäärän. Tiedustelutoiminnan tiedonsaanti-intressien takia jopa sattumanvarainen seikka saattaa aiheuttaa sen, joutuuko kohdehenkilö soti- las- vai siviilitiedusteluviranomaisen tiedustelun kohteeksi. Tämä saattaa yhdenvertaisuusnäkökulmasta aiheuttaa konfliktitilanteen²⁴². Suhteellisuusperiaatteen merkitystä on esimerkiksi myös tiedustelun yhteydessä kerätyn tiedustelutiedon säilyttämisellä erityisesti silloin, kun henkilön syyllistyminen rikokseen ei ole todennäköistä tai henkilöä ei ole tuomittu rikoksesta. EIT ratkaisussa *S. ja Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta*²⁴³ katsoi, että pelkkä yksityistä henkilöä koskevan, rikosprosessin yhteydessä kerätyn tiedon säilyttäminen merkitsi sitä, että henkilön yksityisyyden suojaan puututtiin²⁴⁴. Tiedustelutoiminnan yhteydessä kerätty tarpeeton tieto tulisikin tu- hota aina välittömästi tarpeen päätyttyä²⁴⁵ ilman, että tietoa koostetaan epätarkoituksenmukai- sella tavalla vailla selkeää käyttötarkoitussidonnaisuutta.

Suhteellisuusperiaate on hallinnon yleinen oikeusperiaate, joka edellyttää sitä, että toimivaltaa on käytettävä vain lain mukaan hyväksyttävänä pidettäviin tarkoituksiin ja toimien tulee olla oi- keasuhtaisia tavoiteltavaan päämäärään nähden²⁴⁶. Periaate edellyttää viranomaisen toimenpi- teiden optimointia ja priorisointia. Suhteellisuusperiaatteesta säädetään myös poliisilaissa, joka edellyttää yksittäisen tilanteen kokonaisvaltaista kokonaisarviointia toimivaltaa käytettäessä²⁴⁷. Toimenpide edellyttää yhtäältä toimenpiteen ylimitoituksen kiellon lisäksi sitä, että toimien on ol- tava riittävän tehokkaita saavuttamaan niille asetetut tavoitteet²⁴⁸. Mikäli toimet eivät ole riittäviä saavuttamaan tavoitteita, niistä voidaan tai niistä tulisi luopua²⁴⁹. Aina kyse ei ole rajanvedosta sen suhteen, onko jonkin menetelmän käyttäminen tai toimenpiteen suorittaminen ylimitoitettua. Konkreettisessa soveltamisessa on mahdollisuus myös siihen, että alimitoitettu toimenpide saat- taisi johtaa yksilön ja kohdistetun valvonnan näkökulmasta kohtuuttomaan lopputulokseen. Tästä syystä toimenpiteet tulisi sovittaa niin, että ne ovat aina oikeasuhtaisia.

²⁴² Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 30.

²⁴³ *S. ja Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta*, no. 30562/04, 4.12.2008.

²⁴⁴ Päivi Hirvelä – Satu Heikkilä 2013, 379.

²⁴⁵ Tarpeetonta tiedon säilytystä on sivuttu mm. EIT:n ratkaisussa *Zakharov v. Venäjä* (no. 47143/06, 4.12.2015), jossa EIT kiinnitti huomiota epätarkoituksenmukaiseen tiedon säilyttämiseen ilman konkreettista rikosepäilyä.

²⁴⁶ HallintoL 2:6 §.

²⁴⁷ PoL 1:3 §.

²⁴⁸ Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 30.

²⁴⁹ PoL 1:9 §.

Vähimmän haitan periaate on myös poliisilakiin kirjattu periaate, joka kieltää siviilitiedustelussa puuttumisen kenenkään oikeuksiin enempää, kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Sotilastiedustelulaissa vähimmän haitan periaate on huomioitu lain 7 §:ssä vastaavan sisältöisenä, lisäyksellä

”[t]iedon hankkimisessa ei saa puuttua luottamuksellisen viestin salaisuuteen muuten kuin mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti”.

Perustuslakivaliokunta nosti esille huomion, että

”[t]ämä vastaisi myös sitä perustuslain 10 §:n esitöistäkin ilmenevää lähtökohtaa, ettei perustuslain voida jatkossakaan katsoa sallivan yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaa tiedustelutoiminnassa”.

Poliisilaista kyseinen lisäys kuitenkin puuttuu. Vähimmän haitan periaate edellyttää viranomaiselta punnintaa yksittäistapauksissa esimerkiksi valittavasta tiedustelumenetelmästä, mutta kategorisia suosituksia siitä, mitä menetelmää missäkin tilanteessa tulisi käyttää, on mahdotonta yksiselitteisesti antaa²⁵⁰. Arvion on aina perustuttava perus- ja ihmisoikeudet huomioivaan kokonaisharkintaan.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate kattaa sekä sotilas- että siviilitiedustelutoiminnan. Toiminnan on kytkeydyttävä nimenomaiseen lain säädökseen ja siihen liitettyyn selkeään tarkoitukseen. Tästä näkökulmasta keskeinen on perustuslain 3 § mukainen oikeusvaltioperiaate, joka edellyttää sitä, että kaikessa viranomaistoiminnassa on noudatettava tarkoin lakia ja kaiken viranomaistoiminnan on perustuttava lakiin. Toiminnan on näin ollen oltava aina sellaista, että toimivalta on laista johdettua ja sitä ei käytetä tarkoitukseensa nähden väärin. Laintulkinnan tulisi lain soveltamistilanteessa olla tavoitteellista laintulkintaa, joka tähtää lain tavoitteiden mukaiseen toimintaan lainsäätäjän alkuperäisen tarkoituksen mukaisesti. Tiedustelutoiminnassa vääränlainen tai epätarkoituksenmukainen analoginen rinnastaminen ja tilanteeseen nähden vääränlainen laajentava tulkinta saattavat olla riskejä, jotka tulisi huomioida erityisesti viranomaisen omassa toiminnassa sekä tiedustelutoiminnan valvonnassa.

Syrjinnän kieltö rajaa tiedustelutoimien kohdentamista syrjivän seikan, esimerkiksi etnisen alkuperän, kielen tai uskonnon perusteella. Syrjinnän kiellosta säädetään sotilastiedustelun osalta sotilastiedustelulain 9 §:ssä ja siviilitiedustelun osalta siviilitiedustelulain 1 §:ssä. Kyse on ennen kaikkea kiellosta profiloita yksittäisten ja epäsoveliaiden tekijöiden perusteella yksilöimätön joukko henkilöitä, jotka otettaisiin tiedustelutoiminnan kohteeksi syrjivän seikan, esimerkiksi

²⁵⁰ Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 33.

uskontonsa tai etnisen alkuperänsä perusteella. On kuitenkin huomioitava, että ns. seulontakriteereiden käyttö ei yksiselitteisesti ole kiellettyä tiedustelutoiminnassa, kunhan sitä ei tehdä syrjivin perustein.

Tiedustelutoimintaan liittyviksi periaatteiksi voidaan laskea myös lisäksi tiedonvaihdon luottamusperiaate sekä ns. kolmannen osapuolen sääntö, jotka liittyvät kansainväliseen tiedustelutoiminnan vakiintuneeseen käytäntöön. Tiedonvaihdon luottamusperiaate edellyttää, että tietoja käytetään siihen tarkoitukseen, johon ne alun perin on esimerkiksi kansainvälisen yhteistyön kautta saatu. Periaate estää tiedon luvattoman luovuttamisen eteenpäin kolmannelle osapuolelle ilman esimerkiksi erillisiä luovutuskieltoja tai salassapitolausekkeita²⁵¹. Periaatteita ei kuitenkaan voida nähdä ehdottomiksi siinä mielessä, että siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten on ilmoitettava eräistä sen tietoon tulleista jo tapahtuneista törkeistä rikoksista keskusrikospoliisille²⁵². Ilmoitusvelvollisuus käsittää sellaiset korkean selvittämisintressin rikokset, joista ankarin säädetty rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta, mutta ilmoitusta voidaan eräissä tilanteissa myös lykätä. Lupa tiedon luovuttamiseen harkintaa noudattaen on koskien korkean estämisintressin rikosta, josta voi seurata vähintään kaksi vuotta vankeutta²⁵³.

3.4 Siviili- ja sotilastiedustelun tehtävät ja eroavaisuudet sekä toimivalta

Siviilitiedustelussa on kyse suojelupoliisin toteuttamasta tiedon hankkimisesta ja sen hyödyntämisestä. Lain tavoitteeksi on ilmaistu kansallisen turvallisuuden suojaaminen, ylimmän valtionjohdon päätöksenteon tukeminen, muiden viranomaisten tukeminen sekä signaalin lähettäminen ja pelotteen ylläpitäminen. Sotilastiedustelussa kyse taas on puolustusvoimien, tarkemmin pääesikunnan, puolustusvoimien tiedustelulaitoksen sekä maa-, meri- ja ilmavoimien toteuttamasta tiedonhankinnasta ja tiedon käsittelystä ylimmän valtionjohdon päätöksenteon tukemiseksi, puolustusvoimien eräiden keskeisten tehtävien suorittamiseksi sekä signaalin lähettämiseksi ja pelotteen ylläpitämiseksi silloin, kun toiminta on luonteeltaan sotilaallista.

Siviili- ja sotilastiedustelu on tarkoitukselliseksi eriytetty päällekkäisyyksistä ja osin yhteneväisistä tiedonintresseistä huolimatta omiksi kokonaisuuksikseen, vaikka lainvalmisteluprosessissa esitettiin myös vaihtoehtoja ratkaisumallia. Muut viranomaiset on suljettu lakien ulkopuolelle, joten tiedustelua voivat harjoittaa vain edellä mainitut yksilöidysti nimetyt tiedusteluorganisaatiot.

²⁵¹ Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 36–37.

²⁵² PoL 5a:44 § ja SotTiedL 6:79 §.

²⁵³ Mikael Lohse – Marko Meriniemi – Kosti Honkanen 2019, 266-267.

Tiedustelun taustalla on perustuslaista kumpuavat ns. superintressit. Superintresseiksi voidaan luokitella perustuslain 1 § mukainen täysivaltaisuus ja kansainvälinen yhteistoiminta, 2 § mukainen kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate, 3 § mukainen lainsäädäntö-, tuomio- ja hallitusvaltan loukkaamattomuus, 4 § mukainen valtakunnan alueen jakamattomuus sekä 7 § mukainen oikeus elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen^{254 255}.

Kansallisen turvallisuuden käsite koskee pääasiassa yhteiskuntaa ja sen väestöä kokonaisuutena, mutta se voi kattaa yksilötasolla merkittävät päättäjät tai yhteiskunnan keskeisistä toiminnoista vastaavat henkilöt²⁵⁶. Huomionarvoista on se, että kansallisen turvallisuuden käsitettä tulisi tulkita ensisijaisesti aina suppeasti²⁵⁷.

Siviilitiedustelulain tietoliikennetiedustelun kohteiksi määritellään 11 kohdetta. Kohteet ovat 1) Terrorismi, 2) ulkomainen tiedustelutoiminta, 3) joukkotuhoaseiden suunnittelu, valmistaminen, levittäminen ja käyttö, 4) eräiden kaksikäyttötuotteiden valmistaminen ja käyttö, 5) kansanvaltaosta yhteiskuntajärjestystä uhkaava toiminta, 6) suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä taikka yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaava toiminta, 7) vieraan valtion toiminta, joka voi aiheuttaa vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille, taloudellisille eduille tai muille tärkeille eduille, 8) kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaava kriisi, 9) kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden turvallisuutta uhkaava toiminta, 10) Suomen kansainvälisen avun antamisen ja muun kansainvälisen toiminnan turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta ja 11) kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä uhkaava kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus.

Sotilastiedustelulaissa sotilastiedustelun kohteiksi on määritelty seitsemän kohdetta. 1) Vieraan valtion asevoimien ja niihin rinnastuvien järjestäytyneiden joukkojen toiminta ja toiminnan valmistelu, 2) Suomen maanpuolustukseen kohdistuva tiedustelutoiminta, 3) joukkotuhoaseiden suunnittelu, valmistaminen, levittäminen ja käyttö, 4) vieraan valtion sotatarvikkeiden kehittäminen ja levittäminen, 5) kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta vakavasti uhkaava kriisi, 6) kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta ja 7) Suomen kansainvälisen avun antamisen ja kansainvälisen muun toiminnan turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta. Sekä siviili- että sotilastiedustelussa tiedustelun kohteet on lueteltu tyhjentävästi.

Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten välisestä yhteistyöstä säädetään sotilastiedustelulain 17 §:ssä, jossa määritellään yhteistyö suojelupoliisin kanssa ja vastaavasti siviilitiedustelulain osalta siviilitiedustelulain 10 §:ssä, jossa säädetään yhteistyöstä sotilastiedusteluviranomaisen kanssa.

²⁵⁴ Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 40.

²⁵⁵ Ks. myös mm. Mikael Lohse – Marko Meriniemi – Kosti Honkanen 2019, 27–28.

²⁵⁶ Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 44.

²⁵⁷ PeVM 4/2018 vp, 8–9.

Tehtävien ja tiedonintressien limittyminen on huomioitu hallituksen esityksessä, jossa todetaan, että

”sotilas- ja siviilitiedustelun kohteet saattavat limittyä, minkä lisäksi samalla toimintakentällä saattaisi olla mukana myös rikostorjuntaviranomaisia rikosperusteisen tiedonhankinnan takia”²⁵⁸.

Yhteistyö on nähty positiivisena asiana esimerkiksi siksi, että yhteistyön kautta valtionjohdolle kyetään tuottamaan kokonaisvaltaisempi kuva²⁵⁹.

Tiedustelutiedon käyttäjiksi – asiakkaiksi – luetellaan ne tahot, joille tiedusteluviranomaiset tuottavat ja säännönmukaisesti luovuttavat tiedustelutietoa. Asiakkaita ovat pääasiassa ulko- ja turvallisuuspolitiikan päättäjät, eli tasavallan presidentti, pääministeri sekä tietyt toimialaministerit²⁶⁰. Käytännön tiedustelutoiminnassa poliittisen päätöksenteon ja tiedusteluviranomaisen operatiivisen päätöksenteon tiukka erillään pito on kuitenkin tarkoituksenmukaista²⁶¹. Tietoa tuotetaan valtionjohdon ohella myös tiedusteluasioiden parissa työskentelevälle virkamiesjohdolle. Huomionarvoista on se, että asiakkaat virkamiehiä lukuun ottamatta tosiasiasa ohjaavat myös tiedustelutoimintaa painopisteitä asettamalla, tietopyyntöjä esittämällä sekä tiedustelutoimintaa yhteensovittamalla.

Tiedusteluviranomaisten yhteistyökumppaneiksi taas luokitellaan ne tahot, joiden kanssa tiedusteluviranomainen luovuttaa tai jolta se vastaanottaa tietoa. Yhteistyökumppaneiksi voi laskea kansalliset tiedusteluviranomaiset sekä muut viranomaiset sekä vieraiden valtioiden viranomaiset.

Viranomaisen toimivalta jaetaan asialliseksi, asteelliseksi ja alueelliseksi toimivallaksi. Asteellisella toimivallalla tarkoitetaan viranomaisorganisaation hierarkiaan perustuvaa toimivaltaa. Asteellisesti ylimpänä viranomaisena toimii tyypillisesti ministeriö. Asiallisella toimivallalla taas tarkoitetaan lailla viranomaisen tehtäväksi määriteltyä asiaa tai asiaryhmää. Alueellisella toimivallalla tarkoitetaan sitä toimialuetta, joka viranomaiselle on määritelty toimialueeksi²⁶².

Poliisilain 5a -luku määrittelee suojelupoliisin asiallisen toimivallan näkökulmasta toiminnan keskeisiksi tavoitteiksi siviilitiedustelulaissa sekä poliisilaissa ilmaistu keskeisin lain tavoite, kansallisen turvallisuuden suojaaminen. Tiedustelun kohteet on määritelty lain 3 §:ssä tyhjentävästi²⁶³, joten niiden laajentaminen ei ole mahdollista. Sotilastiedustelun osalta vastaavat määritykset ovat

²⁵⁸ HE 203/2017, 182.

²⁵⁹ Ibid.

²⁶⁰ Ks. esim. Mikael Lohse – Marko Meriniemi – Kosti Honkanen 2019, 15.

²⁶¹ Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 60–62.

²⁶² Olli Mäenpää 2017, 229–230.

²⁶³ Lainvalmisteluvaiheessa useat lausunnonantajat kiinnittävät huomiota erityisesti siihen, että laki määrittelee kattavasti sen, mistä kansallista turvallisuutta vaarantavista seikoista voidaan hankkia tietoa. Ks. lisää esim. HE 202/2017 vp, 158.

määritelty sotilastiedustelulain 3 §:ssä ja 4 §:ssä. Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisilla on määritelty jaettua toimivaltaa viiden tiedustelukohteen osalta, jolloin viranomaiset sovittavat toimintansa yhteen tarpeen mukaan²⁶⁴.

Asteellisen toimivallan näkökulmasta suojelupoliisin asemaa voi luonnehtia hyvin erilliseksi siitä syystä, että suojelupoliisi ei ohjaa toisen viranomaisen toimintaa ja toisaalta suojelupoliisia ei ohjata yläpuolelta eli ministeriöstä. Sotilastiedustelun osalta pääesikunnan tiedusteluosasto on puolustusvoimien tiedustelulaitoksen toimintaa ohjaava taho ja ohjaus ulottuu tiedustelun näkökulmasta myös puolustushaaroihin saakka.

Alueellisen toimivallan näkökulmasta sekä siviili- että sotilastiedusteluviranomaisten toimivalta ulottuu koko maahan. Huomionarvoista alueellisen toimivallan näkökulmasta on se, että ulkomaantiedustelun toimivaltaa määritellään poliisilain 5a:39 §, jolloin suojelupoliisin päällikkö päättää muualla kuin Suomessa käytettävän tiedustelumenetelmän käytöstä. Sotilastiedustelun osalta ulkomailla tapahtuvasta tiedustelusta säädetään sotilastiedustelulain 62 §, 63 § ja 64 §:ssä.

3.5 Tiedustelumenetelmät

Tiedustelu on käytännössä erilaisten tiedustelumenetelmien käyttämistä päätöksentekoon pohjautuen tiedon hankkimiseksi, mutta osa tiedustelutiedosta saadaan muilla tavoin, kuten avoimista lähteistä tai tiedusteluviranomaisen kumppaneilta. Tiedusteluprosessin voi kuvata usealla tavalla, mutta yksinkertaisimmillaan sen voi mieltää nelivaiheiseksi prosessiksi. Tällöin se muodostuu tiedustelutoiminnan ohjaamisesta, konkreettisesta tiedon hankinnasta, tiedon prosessoinnista ja analysoinnista sekä tiedon jakamisesta²⁶⁵ asiakkaille.

Tiedustelutoiminnan ohjauksesta vastaavat tiedustelun asiakkaat. Tiedustelutoiminnan ohjaamisen näkökulmasta keskeistä on tiedustelun painopisteiden määrittelemisen²⁶⁶. Painopisteiden määrittelyn taustalla ulko- ja turvallisuuspolitiikan näkökulmasta vaikuttaa perustuslain 93 §, jonka mukaan tasavallan presidentti johtaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa ulkopoliittikkaa. Valtioneuvoston päätöksenteosta säädetään perustuslain 67 §:ssä ja kansainvälisten asioiden

²⁶⁴ Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 57-96.

²⁶⁵ Ibid.

²⁶⁶ Painopisteillä tarkoitetaan pääasiassa keskipitkän aikavälin, eli 1–3 vuoden ajanjakson kehityskulkuja. Ks. lisää esim. Mikael Lohse – Marko Meriniemi – Kosti Honkanen 2019, 15.

toimivallasta perustuslain 93 §:ssä. Sotilastiedustelun painopisteet määrittelevät sotilastiedustelulain 13 § perusteella TP-UTVA²⁶⁷, mutta myös puolustus- ja sisäministeriö vaikuttavat painopisteiden määrittelyyn.

Tiedustelun konkreettisessa toteuttamisessa joudutaan tasapainoilemaan usean tekijän välillä, koska resurssit ovat rajalliset ja asetetut tavoitteet ovat jopa kunnianhimoiset. Tietoa analysoidaan pääasiassa automatisoidusti²⁶⁸. Tiedustelumenetelmän valinnassa painavat esimerkiksi sen vaikuttavuus tavoiteltavaan hyötyyn nähden, menetelmän käytöstä aiheutuvat kustannukset ja resurssien menetykset, menetelmän vaikutus tiedustelun kohteen perus- ja ihmisoikeuksiin sekä yksityisyyden suojaan yleisesti ja valitun menetelmän tapauskohtainen soveltuvuus²⁶⁹.

Tiedonhankintavaiheessa tietoa kerätään oma-aloitteisesti ja ennakoiden uhkalähtöisen ajattelun näkökulmasta, sekä asetettujen painopisteiden perusteella. Painopisteiden ohella tiedonhankintaa ohjaa tiedusteluviranomaiselle esitetyt tietopyynnöt.

Tiedustelumenetelmien käyttö voidaan tarkemmin jakaa toimivaltaperusteisiin tiedustelumenetelmiin sekä tavanomaisoikeudellisiin tiedustelumenetelmiin. Tavanomaisoikeudellisiksi tiedustelumenetelmiksi voidaan luokitella sellaiset tiedustelumenetelmät, joiden käyttö perustuu lain sijasta vakiintuneeseen tapaan²⁷⁰. Näiksi menetelmiksi voidaan luokitella esimerkiksi tietolähteiden käyttämisen, henkilön tarkkailemisen, avoimien lähteiden tiedustelemisen sekä geo- ja kuvatiedustelun²⁷¹. Lupaa edellyttävien tiedustelumenetelmien käytöstä päättämisen voi jakaa kolmeen eri päätöksentekotasoon. Nämä päätöksentekotasot ovat virkamiestaso, päällikkötaso sekä tuomioistuintaso.

Ensimmäisellä tasolla tiedustelumenetelmän käyttöön perehtynyt virkamies voi päättää jäljentämisestä tai lähetyksen pysäyttämisestä jäljennystoimenpiteitä varten, suunnitelmallisesta tarkkailusta, peitellystä tiedonhankinnasta, teleosoitteen yksilöintitietojen hankkimisesta sekä valeostosta. Toisella tasolla supon päällikkö tai pääesikunnan tiedustelupäällikkö voivat päättää tietolähteen ohjatusta käytöstä, peitetoinnista, valeostosta sekä sotilastiedustelussa radiosignaalitytiedustelusta ja ulkomaan tietojärjestelmätiedustelusta. Kolmannella tasolla tuomioistuin, eli ns.

²⁶⁷ TP-UTVA voi myös konkreettisemmin määritellä tiedustelukohteita nostamalla asialistalleen kansainvälisen kriisin. Jo pelkkä TP-UTVAn koolle kutsuminen saattaa kertoa paljon kriisin merkityksestä ja mahdollisista vaikutuksista kansalliselle turvallisuudelle. Ks. lisää mm. Mikael Lohse – Marko Meriniemi – Kosti Honkanen 2019, 66.

²⁶⁸ Ks. lisää esim. Mikael Lohse – Marko Meriniemi – Kosti Honkanen 2019, 15.

²⁶⁹ Mukailien European University Institute, SURVEILLE, Assessing surveillance technologies: A nuanced approach for determining security benefits against financial costs, moral hazards and impact on fundamental rights, s. 6–7.

²⁷⁰ Tarkkailusta ja tietolähteiden käytöstä on olemassa määritelmä sääntelyä mm. SotTiedL:ssä sekä PolL:ssä. Ks. lisää esim. Mikael Lohse – Marko Meriniemi – Kosti Honkanen 2019, 17.

²⁷¹ Mikael Lohse – Marko Meriniemi – Kosti Honkanen 2019, 17–19.

tiedustelumenetelmätuomari, tekee päätökset merkittävimpien tiedustelumenetelmien käytöstä. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on tällöin läsnäolo- ja puheoikeus tuomioistuimessa. Tuomioistuin ratkaisee päätökset lähetyksen jäljentämisestä, paikkatiedustelusta, tukiasematietojen hankkimisesta, televalvonnasta, telekuuntelusta, tietojen hankkimisesta telekuuntelun sijasta, teknisten tietojen käsittelystä, tietoliikennetiedustelusta sekä teknisestä kuuntelusta, katselusta, seurannasta sekä laitetarkkailusta²⁷².

Koska siviili- ja sotilastiedustelun kansallinen jaottelu ei noudata mitään yleisesti käytössä olevaa yleismaailmallista jaottelua, on tavallista jäsentää tiedustelumenetelmät eri kategorioihin. Näitä kategorioita ovat esimerkiksi signaalitiedustelu, teletiedustelu, henkilötiedustelu, ja ulkomaantiedustelu²⁷³. Tietoa voidaan hankkia myös kansainvälisen yhteistyön kautta sotilastiedustelulain 20 § tai poliisilain 5a:57 § nojalla. Tiedonhankintaa tehdään myös kansallisen yhteistöiminnan kautta ennen kaikkea siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten välillä, mutta myös muiden toimijoiden kanssa. Yhteistyömuodot voivat käsittää esimerkiksi virkamiesvaihdon, koulutusten ja yhteissuunnittelun osalta, yritysten ja yhteisöjen kanssa poliisilain 5a:55 § osalta²⁷⁴.

Tiedon prosessointia ja analysointia voi kuvata osin menneisyyteen suuntautuvaksi ja tulevaisuuden ennakkointiin tähtääväksi tiedon analysoinniksi. Tiedon prosessoinnilla tarkoitetaan tiedon suodatusta, koodausta, luokittelua, visualisointia ja muuta käsittelyä hyvin pitkälti automatisoidusti. Tätä tarkoitusta varten molemmilla tiedusteluviranomaisilla on omat erilliset tietojärjestelmänsä. Tietojen tallentamista ohjaavat myös muut lait²⁷⁵, jotka määrittelevät esimerkiksi rekisteriin tallennettavia tietosisältöjä. Tietoliikennetiedustelussa tietoliikenne ohjataan kokonaan yhtenä massana tallennettavaksi siitä syystä, että siihen voidaan myöhemmässä vaiheessa kohdentaa hakuja. Analyysin jälkeen kyseiset tallenteet hävitetään²⁷⁶.

Lopulta tietoa jaetaan asiakkaille eri tavoin. Raportoinnissa painopiste on menneiden tapahtumien sijasta pääasiassa ajankohtaisissa asioissa sekä tulevien kehitysten ennakkoinnissa. Raportoinnissa hyödynnetään monikerroksisuutta, joka yksinkertaistaa tiedon tuottamista ja mahdollisesti lisää myös tiedon luotettavuutta. Raportointia tehdään myös sääntelyyn perustuen esimerkiksi vuosittain toimitettavien selvitysten sekä avoimesti suurelle yleisölle jaettavien kat-
sausten ja esimerkiksi vuosikirjojen muodossa²⁷⁷.

²⁷² Mikael Lohse – Marko Meriniemi – Kosti Honkanen 2019, 18.

²⁷³ Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 105–118.

²⁷⁴ Ibid.

²⁷⁵ Ks. esim. Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (761/2003).

²⁷⁶ Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 118–126.

²⁷⁷ Ibid.

3.6 Tiedonhankinta kohdehenkilöstä ja tiedustelukiello

Tiedustelun kohteeksi joutumisen ensisijaisena lähtökohtana on viranomaisen oma arvio uhkasta tai muusta tiedustelutarpeesta. Tiedustelumenetelmien käyttöä ei yleisellä tasolla rajaa näin ollen rikoslain yleiset opit, eikä esimerkiksi rikoksen tunnusmerkistöllä ja teon tunnusmerkistön mukaisuudella ole merkitystä. Tiedustelutoimia voidaan kohdentaa lähtökohtaisesti kaikkiin luonnollisiin henkilöihin tiedusteluviranomaisen itsensä tekemän arvion pohjalta. Joissakin tilanteissa voi muodostua sattumaksi se, joutuuko kohdehenkilö sotilas- vai siviilitiedusteluviranomaisen tiedustelumenetelmien käytön kohteeksi.

Koska tiedustelun käytön edellytykseksi ei ole määritetty rikoslaissa kriminalisoituja tekoja, tiedustelua ei ole rajattu esimerkiksi henkilön rikosoikeudellisen vastuuikärajan osalta kattamaan vain yli 15 vuotta täyttäneitä. Tiedustelua voidaan kohdentaa myös ilmeisen syyntakeettomiin henkilöihin, kuten vakavista mielenterveyden sairauksista kärsiviin henkilöihin. Tosin tilanne, jossa tiedustelun kohteena olisi syyntakeeton tai alle 15 vuotias henkilö, tulisi tiedustelutoiminnan käyttöä kyetä perustelemaan erityisin lisäperustein²⁷⁸. Myös tiedustelun valvonnassa tulisi kiinnittää näihin henkilöryhmiin erityistä huomiota.

Tietyt ammattiryhmät ovat erityisasemassa tiedustelun näkökulmasta. Siviilitiedustelukiellosta säädetään siviilitiedustelulain 12 §:ssä. Näitä tiedustelukiellon alaisia ammattiryhmiä ovat mm. oikeusavustajat, terveydenhuollon ammattilaiset, papit ja vastaavat uskonnolliset toimijat, journalistit sekä tietyin rajoituksin edellä mainittujen palveluksessa toimivat. Lisäksi tiedustelukiello tietoliikennetiedustelussa koskee viestiä, jonka lähettäjän sekä vastaanottajan sijainti on Suomessa^{279 280}. Tiedustelukiellon olemassaolosta huolimatta on huomioitava, että Suomessa perinteisesti voitu hyödyntää niin laittomasti kuin laillisestikin hankittuja todisteita^{281 282 283}.

²⁷⁸ Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 76.

²⁷⁹ Tiedustelukiello ei koske esimerkiksi toimintaa, jossa kohdehenkilö osallistuu tiedustelun kohteena olevaan toimintaan. Ks. lisää esim. PoL 5a:41 § ja SotTiedL 82 §.

²⁸⁰ Ks. lisää esim. Mikael Lohse – Marko Meriniemi – Kosti Honkanen 2019, 222.

²⁸¹ Pasi Pölönen 1997, 1226.

²⁸² Esimerkiksi ns. kiirepäättöksen kautta saatu tieto on hävitettävä, jos tuomioistuin on katsonut, että perusteita tiedustelumenetelmän käytölle ei ole. Tällöin tuomioistuimen hylkäävän ratkaisun perustelujen kautta voidaan päätyä tilanteeseen, jossa tietoa voidaan säilyttää ”rikostorjunnan painaviin tarpeisiin”, mikäli kiirepäättöksen taustalla ei ole esimerkiksi menettelyvirhe tai suoranainen lainvastaisuus. Tästä syystä tuomarin tulisi ottaa ratkaisun perusteluissa suoraan kantaa tiedon hävittämiseen liittyviin kysymyksiin. Mikael Lohse – Marko Meriniemi – Kosti Honkanen 2019, 230–232.

²⁸³ Ks. myös ns. ylimääräisestä tiedosta esim. Klaus Helminen – Matti Kuusimäki – Satu Rantaeskola 2012, 426–427.

3.7 Tiedustelutoiminnan julkisuus ja asianosaisjulkisuus

Julkisuusperusoikeudesta säädetään perustuslaissa²⁸⁴. Perustuslain 2:12 § määrittelee, että

”[v]iranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta”.

Koska kyseessä on perusoikeus, on sillä etusija suhteessa alemman asteiseen sääntelyyn. Näin ollen rajoituksista ei voida säätää lakia alemman asteisella säädöksellä²⁸⁵. Julkisuuslain²⁸⁶ 1 § perusteella viranomaisten hallussa olevat asiakirjat ovat julkisia, ellei muualla laissa erikseen säädetä. Julkisuuslaki on yleislaki, joka määrittelee salassapidolle sekä julkisuudelle yleiset oikeudelliset perusteet²⁸⁷. Lähtökohtana kaikelle viranomaistoiminnalle on julkisuusperiaate ja julkisuusperiaatteeseen tehtävät poikkeukset edellyttävät, että poikkeamiselle on erityiset perusteet²⁸⁸. Julkisuuslain 20 § määrittelee viranomaiselle velvollisuuden tiedon tuottamiselle ja jakamiselle.

Julkisuusperiaatteen tarkoitukset ovat moninaiset. Julkisuusperiaate tukee sananvapautta, lisää oikeusvarmuutta ja oikeusturvaa, vahvistaa viranomaistoiminnan legitimitettiin, mahdollistaa kansalaisten osallistumista, vaikuttamista ja valvontaa sekä edistää hyvää hallintoa. Yksi keskeisistä julkisuusperiaatetta tukevista perusteista on oikeusvarmuuden lisääminen. Viranomaisen toiminta on ennakoitavaa silloin, kun toiminnasta ja viranomaisen tekemistä päätöksistä on saatavilla riittävästi oikeanlaista tietoa. Tällöin se edistää myös oikeusturvan toteutumista²⁸⁹. Julkisuusperiaatteen lähtökohtainen kohde on viranomaisella oleva informaatio tallennustavasta riippumatta tai riippumatta siitä, onko sitä tallennettu²⁹⁰. Näin ollen mitään tallennusmuotoa ei ole suljettu julkisuusperiaatteen ulkopuolelle ja julkisuusperiaate kattaa kaikki tiedon tallennusmuodot.

Salassapitoperusteista säädetään julkisuuslain 6:24 § yhteensä 32 kohtaisessa listassa. Salassapitoperusteet on ryhmiteltävissä yksityistä intressiä suojaaviksi perusteiksi, yleistä intressiä

²⁸⁴ Olli Mäenpää 2008, 22-25.

²⁸⁵ Ibid.

²⁸⁶ Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (Julkisuuslaki; JulkL; 621/1999).

²⁸⁷ Olli Mäenpää 2008, 39.

²⁸⁸ Olli Mäenpää 2008, 1-5.

²⁸⁹ Ibid.

²⁹⁰ Ibid.

suojaaviksi perusteiksi, julkisyhteisön omaa intressiä suojaaviksi perusteiksi sekä yksityistä ja julkista intressiä suojaaviksi perusteiksi²⁹¹. Salassapitovelvollisuuden sisältämät osavelvollisuudet ovat jaettavissa kolmeen osaan. Ne ovat asiakirjasalaisuus, eli velvoite asiakirjasalaisuuden säilyttämiseen, vaitiolovelvollisuus sekä hyväksikäyttökielto, eli velvollisuus olla hyväksikäyttämättä salassa pidettävää tietoa omaksi eduksi tai toisen haitaksi²⁹². Salassapitovelvoitteet koskevat viranomaisista ja viranomaisessa toimivia, erityisperusteilla tiedon saaneita sekä niitä yksityisiä, joita salassapito koskee erityisellä perusteella²⁹³.

Salassapito lakkaa lähtökohtaisesti silloin, kun sen salassapidolle ei enää ole oikeudellisia perusteita. Salassapito voi lakata myös silloin, kun tieto on yleisesti saatettu julkisuuteen tai tiedon anto ei itsessään enää aiheuta haittaa^{294 295}. Tiedustelutoiminnan luonteen takia tiedustelussa syntyneiden asiakirjojen ja saadun tiedon lähtökohtaiselle salaamiselle on olemassa merkittävä intressi. Toiminnan laajalle ja yleiselle salaamiselle on löydettävissä yleistasolla sinänsä hyvin ymmärrettävä perustelu siitä, että vihamielinen toimija voi koostaa viranomaisen toiminnasta tai hallussa olevista yleisluonteisistakin tiedoista hyvin tarkan kuvan pieniäkin tietomääriä ja useita lähteitä hyödyntämällä. Näin ollen hyvin yleisluonteisen tiedon, kuten sotilastiedustelun tarkan budjetin, julkituleminen saattaisi itsessään olla riski ja tarjota vihamieliselle toimijalle keskeistä tietoa esimerkiksi tiedustelukyvykkyydestä tai käytettävissä olevista resursseista.

Tiedusteluviranomaisen strategiset, toimintaa koskevat asiakirjat sekä operatiivista toimintaa koskevat asiakirjat eivät ole julkisia^{296 297}. Salassapitovelvollisuus koskee tiedusteluviranomaisista itseään, sen asiakkaita ja kumppaneita sekä muita, jotka tiedon ovat muutoin saaneet²⁹⁸.

Salassapitoperuste pohjautuu julkisuuslain 24 §:n kohtiin 1, 2, 9 ja 10. Salassapitovelvoite koskee myös tiedustelutoiminnan laillisuusvalvojaa tiedusteluvalvontavaltuutettua. Salassapitovelvollisuus kattaa tallennetun ja tallentamattoman tiedon. Myös tiedon ns. passiivinen paljastaminen tai

²⁹¹ Olli Mäenpää 2008, 284–285 sekä 317–327.

²⁹² Ibid.

²⁹³ Ibid.

²⁹⁴ Olli Mäenpää 2008, 356, ks. myös Päivi Hirvelä – Satu Heikkilä 2013, 537.

²⁹⁵ Tätä tukee EIT:n ratkaisu *Observer ja Guardian v. Yhdistynyt kuningaskunta* (no. 13585/88, 26.11.1991), jossa EIT katsoi, ettei valtion entisen agentin tekemät paljastukset olleet syy kieltää lehtiä julkaisemasta tietoa kirjasta, koska kirja oli jo muutoinkin saatettu yleisön saataville.

²⁹⁶ Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO: 2012:8 KHO totesi ns. Rosenholz-aineiston tapauksessa, että tietoa-aineiston varsinaisen asiasisällön lisäksi myös aineiston saantitavalla on merkitystä, ja kyseisen aineiston tuleminen julkiseksi olisi haitannut kansainvälistä tietojen vaihtoa.

²⁹⁷ Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO: 2007:47 KHO katsoi, että pelkästään se, että tiedot jäävät asianosaisjulkisuuden ulkopuolelle, ei ole ristiriidassa ihmisoikeussopimusten kanssa, mutta tuomioistuimella on oltava mahdollisuus tutustua aineistoon, onko salaamiselle ollut asianmukaiset perusteet.

²⁹⁸ Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 81.

tiedon käyttäminen henkilökohtaisen hyötymisen tarkoituksiin on kiellettyä. Tiedusteluvalvontavaltuutettua koskevan salassapitovelvoitteen ei kuitenkaan voi katsoa koskevan niitä tilanteita, joissa tiedusteluvalvontavaltuutettu välittää valvontahavaintojaan muille tiedustelua valvoville tahoille, kuten tiedusteluvalvontavaliokunnalle. Tiedusteluvalvontavaltuutetun on kuitenkin toiminnassaan huomioitava salassapitovelvollisuus sekä sen taustalla vaikuttavat intressit.

Tiedustelun parlamentaarista valvontaa harjoittavan tiedusteluvalvontavaliokunnan asiakirjat ovat salassa pidettäviä eduskunnan työjärjestyksen 43a §:n perusteella. Muita valiokuntia, jotka tietoja säännönmukaisesti saavat, ovat perustuslaki-, hallinto-, ulkoasian- ja puolustusvaliokunnat ja salassapitovelvoite kattaa luonnollisesti myös nämä valiokunnat. Valiokuntakuulemisissa tietoa annetaan erityisesti suullisesti ja tästä syystä tallentamattoman tiedon salassa pitämisen tarve on merkittävä²⁹⁹.

Turvallisuusluokitusmerkinnöistä säädetään valtioneuvoston asetuksella³⁰⁰. Luokitukset on jaettu neljään portaaseen suojaustasosta I (erittäin salainen) suojaustasoon IV (käyttö rajoitettu). Turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen luokitukseen perustuvaan käsittelyyn, kuljettamiseen, säilyttämiseen ym. on annettu erilaisia tarkentavia tapauskohtaisia määräyksiä sekä viranomaisen omia sisäisiä määräyksiä.

Salassapitorikos ja -rikkomus on kriminalisoitu rikoslain³⁰¹ 38 luvun 1 § ja 2 §:ssä.

Tiedustelumenetelmien käytön kohteeksi joutunut henkilö saa tiedon pääasiassa vasta silloin, kun hänelle ilmoitetaan tiedustelun kohteeksi joutumisesta. Tämä tarkoittaa sitä, että tiedustelumenetelmien käytön kohteeksi joutuneella henkilöllä ei siis ole ennen ilmoitusta oikeutta saada tietoa, onko hän tiedustelun kohteena³⁰². Ilmoitus annetaan lähtökohtaisesti silloin, kun tiedustelun päämäärä on saavutettu, tieto luovutettu muulle viranomaiselle, esitutkinta aloitettu ja asia siirtynyt syyteharkintaan^{303 304}. Tiedustelumenetelmän teknisiä ja taktisia menetelmiä ei tiedustelun kohteeksi päätyneelle kuitenkaan paljasteta. Ilmoitus tehdään vain luonnolliselle henkilölle, ei esimerkiksi tiedustelun kohteeksi päätyneelle valtiolle eikä ulkomailla tiedustelutoimien kohteeksi päätyneelle henkilölle^{305 306}.

²⁹⁹ Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 84.

³⁰⁰ Valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa (681/2010).

³⁰¹ Rikoslaki (RL; 39/1889).

³⁰² Asianosaisjulkisuutta rajoittaa PolL 5a:49 §, SivTiedL 18 § sekä SotTiedL 117 §.

³⁰³ PolL 5a:49 §, SivTiedL 18 § ja SotTiedL 117 §.

³⁰⁴ EIT:n ratkaisussa *Gaskin v. Yhdistynyt kuningaskunta* (no. 10454/83, 7.7.1989) EIT katsoi valittajan huostaanotto- ja sijoitushistoriaan liittyvien asiakirjojen kuuluvan hänen EIS 8 artiklassa turvattuun yksityis- ja perhe-elämän alueeseen.

³⁰⁵ PolL 5a:47 § ja SotTiedL 89 §.

³⁰⁶ Ks. myös mm. HE 198/2017 vp, 35.

Tiedustelumenetelmien käytön kohteeksi päätnyt henkilö voi tehdä tiedusteluvalvontavaltuutetulle tiedusteluvalvontalain 12 § mukaisen tutkimispyynnön, mikäli epäilee olleensa tai on ollut tiedustelumenetelmien käytön kohteena. Tutkimispyynnön tekemiseksi pelkkä epäily tiedustelutoimien kohteeksi joutumisesta riittää. EIT:n ratkaisussa *Zakharov v. Venäjä* valittajan ei tarvinnut osoittaa olleensa tiedustelun kohteena voidakseen saattaa asian EIT:n ratkaistavaksi³⁰⁷.

Tiedustelumenetelmän käytöstä päätettäessä tuomioistuimessa oikeudenkäynnin julkisuutta on rajoitettu. Oikeudenkäynnin julkisuutta rajoittaa laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (370/2007), jonka 9 § ja 12 § vaikuttavat suoraan asianosaisen tiedonsaantioikeuteen. Tuomioistuin käsittelyt ovat yleisöltä suljettuja.

Tiedusteluviranomaisten ylläpitämiin rekistereihin asianosaisen tarkastusoikeus on vain välillisesti tiedusteluvalvontavaltuutetulle tehtävän pyynnön kautta. Tällöinkään rekisteritietojen tietosäilytöjä ei saa tietää. EIT:n ratkaisussa *Leander v. Ruotsi*³⁰⁸ riittävät oikeusturvatakeet estivät viranomaisten mielivaltaa ja henkilöllä ei ollut oikeutta päästä tutustumaan Säpon hänestä tekemiin rekisterimerkintöihin. Kansallinen intressi oli EIS 8 artiklan mukaista yksityiselämän suojaa merkittävämpi intressi.

Tiedustelun näkökulmasta KHO:n ratkaisu 2010:31 on mielenkiintoinen julkisuusperiaatteen näkökulmasta. Tapauksessa käsiteltiin suojelupoliisille kansainvälisen tiedonvaihdon kautta luovutettua listaa Itä-Saksan turvallisuuspalvelulle Stasille tietoja luovuttaneista suomalaisista. Tätä ns. Tiitisen listan julkisuutta käsiteltiin valtion turvallisuuden näkökulmasta. Suojelupoliisi oli tiedonvaihdon yhteydessä ilmoittamansa mukaan luvannut olla luovuttamatta tietoja eteenpäin. Hallinto-oikeus oli katsonut, että asiakirja ei vaaranna valtion turvallisuutta, sillä asiakirjan yksilöintitiedot liittyvät valtioon, jota ei käsittelyhetkellä enää ollut. KHO totesi, että asiakirjan julkistaminen voisi vaikuttaa ulkomaisten tiedustelupalveluiden halukkuuteen tietojen luovuttamiseen tulevaisuudessa kielteisesti ja näiden mahdollisesti saamatta jäävien tietojen puuttuminen voisi vaarantaa valtion turvallisuutta. Asiassa suojelupoliisin tekemä päätös asiakirjan salaamisesta koskien jäi voimaan ja hallinto-oikeuden ratkaisu kumottiin^{309 310}. KHO:n ratkaisussa voidaan nähdä kansalliselle turvallisuudelle annettu suuri painoarvo suhteessa julkisuusperiaatteeseen. Toisaalta jossakin määrin on kyseenalaista, voidaanko uskottavalla tavalla perustella, että huomattavan pitkän

³⁰⁷ *Zakharov v. Russia*, no. 47143/06, 4.12.2015.

³⁰⁸ *Leander v. Ruotsi*, no. 9248/81, 26.3.1987.

³⁰⁹ KHO 2010:31.

³¹⁰ *Mirjami Paso* 2010, 883–892.

ajan kulumisen jälkeen tiedon julkituleminen mainittavasti vaikuttaisi muiden valtioiden tiedustelupalveluiden halukkuuteen tulevaisuudessa luovuttaa tietojenvaihdon yhteydessä luottamuksellisia tietoja.

se on välttämätöntä. Puuttumisen edellytyksinä on toimenpiteen perustuminen lakiin, puuttumisen on tapahduttava tiettyjen artiklassa eriteltyjen etujen turvaamiseksi, eli sillä on oikeutettu tarkoitus ja puuttumisen on oltava välttämätöntä demokraattisessa oikeusvaltiossa. Puuttumisen perusteltavuuden arvioinnin keskiössä on puuttumisen oikeutus sekä sen kohtuullisuus³¹⁵.

Kansallinen turvallisuus on kokonaisuus, joka mahdollistaa EIS 8 artiklan mukaiseen oikeuteen puuttumisen³¹⁶ kansallisessa sääntelyssä. Tiedustelulakikokonaisuudessa tiedustelumenetelmän käytön edellytykseksi on määritelty toiminta, joka on tai voi muodostua uhaksi kansalliselle turvallisuudelle³¹⁷. Toiminnan ei itsessään tule aiheuttaa konkreettista vaaraa, vaan pelkkä vaaran uhka riittää³¹⁸. Kansallisen turvallisuuden käsitettä on tulkittu laajasti, esimerkiksi EIT:n ratkaisussa *Kennedy v. Yhdistynyt kuningaskunta*³¹⁹ katsottiin, että valtiolla on laaja harkintamarginaali sen suhteen, minkä valtio kokee uhaksi kansalliselle turvallisuudelle. EIT:n ratkaisussa *Soini ym. v. Suomi*³²⁰ päiväkirjat takavarikoimalla valittajan yksityisyyden suojaan puututtiin voimakkaasti, mutta takavarikointi ei loukannut 8 artiklan takaamia oikeuksia, koska takavarikko oli tehty lain mukaisesti ja viranomaisen toiminta pysyi lain sallimissa rajoissa. Yksityiselämään puuttuminen edellyttää aina kansalliseen lakiin perustuvaa oikeutta, muutoin kyseessä on 8 artiklan loukkaus. Lisäksi sen on suojattava mielivaltaa vastaan³²¹. Tapauksessa *Rotaru v. Romania*³²² EIT katsoi viranomaisen systemaattisesti keränneen osin jopa virheellistä tietoa salaisiin rekistereihin riittäviä oikeussuojakeinoja tarjoamatta oikeusvaltioperiaatteen vastaisesti. Yksityiselämän käsitettä on myös punnittu. Pelkkä julkisella paikalla tapahtuva kuvaaminen ja henkilön seuraaminen ei EIT:n ratkaisun *Peck v. Yhdistynyt kuningaskunta*³²³ ollut puuttumista valittajan yksityiselämään. Toisaalta yksityiselämään puuttumiseksi voidaan joissakin tilanteissa katsoa jo pelkkä tietojen rekisteriin tallentamisen ja säilytys, kuten EIT katsoi tapauksessa *S. ja Marper v. Yhdistynyt kuningaskunta*³²⁴ tapahtuneen. Yksityiselämään suojan puuttumisen toteennäyttäminen tiedustelutoiminnan osalta voi olla vaikeaa. EIT katsoi ratkaisussaan *Klass ym. v. Saksa*, että pelkästään jo

³¹⁵ Päivi Hirvelä – Satu Heikkilä 2017, 632.

³¹⁶ HE 202/2017 vp, 53.

³¹⁷ Ks. esim. Mikael Lohse – Marko Meriniemi – Kosti Honkanen 2019, 27–45.

³¹⁸ Ibid.

³¹⁹ Kennedy v. Yhdistynyt kuningaskunta, no. 26839/05, 18.5.2010.

³²⁰ Soini ym. v. Suomi, no. 36404/97, 17.1.2006.

³²¹ Päivi Hirvelä – Satu Heikkilä 2013, 371–372.

³²² Rotaru v. Romania, no. 28341/95, 4.5.2000.

³²³ Peck v. Yhdistynyt kuningaskunta, no. 44647/98, 28.1.2003.

³²⁴ S. ja Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta, no. 30562/04, 4.12.2008.

se, että puhelinkuuntelua salliva lainsäädäntö on olemassa, on uhka yksityisyyden suojaan puuttumiselle³²⁵. Tapauksessa *Zakharov v. Venäjä* EIT katsoi, että valittajan ei tarvinnut kyetä osoittamaan olleensa tiedustelun kohteena kyetäkseen tekemään valituksen EIT:lle³²⁶.

Telekuuntelun lakisidonnaisuuden osalta EIT katsoi tapauksessa *Malone v. Yhdistynyt kuningaskunta*³²⁷, että telekuuntelun pohjautuessa ainoastaan hallinnolliselle käytännölle ja viranomaisen harkintavallalle, syntyi tilanne, jossa käytäntöjä voitaisiin muuttaa milloin vain ja tilanne mahdollistaa viranomaisen mielivaltaisen käytöksen³²⁸. Myös EIT:n tapauksessa *Kopp v. Sveitsi*³²⁹ yksityiskohtaisia ja selkeitä normeja edellytettiin sen vuoksi, että telekuuntelulla puututaan voimakkaasti yksityiselämän suojan piiriin.

EIS 10 artikla turvaa sananvapautta sekä lähdesuojaa, mutta ei esimerkiksi perusta veloitetta valtiolle varsinaiseen tiedon antamiseen tai jakamiseen³³⁰. Sen mukaan

”[j]okaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta”.

Kohdassa 2 oikeutta rajoitetaan siten, että oikeudelle

”voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa...”.

Sananvapausoikeus ei ole näin ollen rajoittamaton. Sananvapaus on demokraattisen oikeusvaltion toiminnan välttämätön lähtökohta ja oikeuteen puuttumisella tulisi olla hyvin painavat perusteet. Erityisesti poliittisen keskustelun rajoittamiseksi valtiolla on kapea harkintamarginaali³³¹. Sananvapauskäsitettä on tulkittava laajasti siten, että sananvapaus koskee kaikkia, kohteena on kaikenlainen tieto ja se kattaa ilmaisun kaikenlaiset keinot³³².

Lähdesuojan merkitys tiedustelun valvonnan näkökulmasta on tärkeä, koska medialla voidaan katsoa olevan osaltaan merkittävä roolinsa tiedustelutoiminnan valvonnassa ja tietovuototapauksissa tiedon lähteen suojaamiselle on olemassa erityinen intressi. EIT nosti tapauksessa *Christine*

³²⁵ Klass ym. v. Saksa, no. 5029/71, 6.9.1978.

³²⁶ Zakharov v. Russia, no. 47143/06, 4.12.2015.

³²⁷ Malone v. Yhdistynyt kuningaskunta, no. 35394/97, 12.5.2000.

³²⁸ Myös EIT ratkaisu *Kruslin v. Ranska* (no. 11801/85, 24.4.1990) on samankaltainen; Ranskan lainsäädäntö salli tuomarille tilanteeseen nähden liian suuren yleisluonteisen toimivallan ja toimivaltaa koskeva sääntely katsottiin puutteelliseksi.

³²⁹ Kopp v. Sveitsi, no. 23224/94, 25.3.1998.

³³⁰ Päivi Hirvelä – Satu Heikkilä 2013, 514–593.

³³¹ Ibid.

³³² Ibid.

Goodwin v. Yhdistynyt kuningaskunta esille lähdesuojan merkityksen ja median roolin vallan ja viranomaistoiminnan valvojana³³³. Ratkaisun mukaan lähdesuojaa tulisi rajoittaa vain tilanteissa, joissa se on yleisen edun näkökulmasta ehdottoman välttämätöntä^{334 335}. Lähdesuojan vaarantuminen estäisi erityisesti yksittäisten ilmoittajien³³⁶ toiminnan. Pelkkä rangaistusuhka saattaa aiheuttaa pelotevaikutuksen³³⁷, joka voi pelotteena olla niin suuri, että se estää epäkohtien julkituomisen^{338 339}. Kansallista turvallisuutta on käytetty myös perusteena sananvapauden rajoittamiseen. EIT tapauksessa *Adams ja Benn v. Yhdistynyt kuningaskunta*³⁴⁰ katsoi, että poliittisen henkilön maahantulo ja poliittiseen kokoukseen osallistuminen voitiin estää perustellusti vallitsevan poliittisen tilanteen vuoksi.

EIS:n 13 artikla takaa oikeuden tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Artiklalla on erityinen merkitys, koska tiedustelun kohteen mahdollisuus turvautua tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin on pääasiassa riippuvainen tiedustelun kohteen tietoisuudesta siitä, että häneen on kohdistettu tiedustelumenetelmillä toteutettua tiedonhankintaa. Artiklan mukaan jokaisella on oltava käytettävissä tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen on tehnyt virantoimituksessa ollut henkilö. Artikla tuo vasta toisijaisesti suojaa, sillä kansalliset oikeussuojakeinot ovat aina ensisijaisia ja loukkauksen on oltava kytkentäinen EIS artikloihin³⁴¹. Artiklan 13 mukaiset oikeussuojakeinot voivat myös koostua useammasta itsenäisestä osa-alueesta ja luoda näin ollen kokonaisuuden, joka täyttää 13 artiklan mukaisen vaatimuksen, kuten esimerkiksi EIT:n tapauksissa *Leander v Ruotsi*³⁴² sekä *Klass ym. v. Saksa*³⁴³.

³³³ Christine Goodwin v. Yhdistynyt kuningaskunta, 17488/90, 27.3.1996.

³³⁴ Ks. esim. Päivi Hirvelä – Satu Heikkilä 2013, 588.

³³⁵ Lähdesuojan murtamisen lain on täytettävä lain vaatimukset ja lähdesuojan murtamista ei voi osoittaa esimerkiksi syyttäjälle, kuten esimerkiksi EIT:n ratkaisu asiassa *Sanoma Uitgevers B.V. v. Alankomaat* (no. 38224/03, 14.9.2010) osoittaa.

³³⁶ Ilmoittajista käytetään yleisesti termiä whistleblowers, suomalaisittain myös pilliin puhaltaja.

³³⁷ Pelotevaikutuksesta käytetään laajalti termiä chilling effect.

³³⁸ Ks. esim. Päivi Hirvelä – Satu Heikkilä 2013, 524.

³³⁹ EIT:n ratkaisuissa *Guja v. Moldova* (no. 14277/04, 12.2.2008) EIT katsoi sananvapauden koskevan myös valtiolle työskenteleviä virkamiehiä ja valittajan medialle välittämät tiedot väärinkäytöksistä ja sen johdosta seurannut irtisanominen oli EIS 10 artiklan loukkaus. Tapauksessa *Heinisch v. Saksa* (28274/08, 21.7.2011) hoitajalla oli oikeus paljastaa hoitotyössään kohtaamat väärinkäytökset/rikkokset syyttäjälle kun muita keinoja ei ollut käytettävissä. EIT katsoi hoitajan saamat potkut EIS 10 artiklan rikkomiseksi. Ks. myös Päivi Hirvelä – Satu Heikkilä 2013, 555.

³⁴⁰ *Adams ja Benn v. Yhdistynyt kuningaskunta*, no. 28979/95+, 13.1.1997.

³⁴¹ Päivi Hirvelä – Satu Heikkilä 2013, 641–642.

³⁴² *Leander v. Ruotsi*, no. 9248/81, 26.3.1987.

³⁴³ *Klass ym. v. Saksa*, no. 5029/71, 6.9.1978, ks. myös mm. Päivi Hirvelä – Satu Heikkilä 2013, 658.

EU-sopimuksen³⁴⁴ 4 artiklan 2 kohdan perusteella Euroopan unioni kunnioittaa

”keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpito sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen”.

Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. Kansallisen turvallisuuden asioissa unionilla ei ole näin ollen toimivaltaa.

Euroopan unionin perusoikeuskirja³⁴⁵ määrittelee unionin perusoikeudet. Perusoikeuskirja sitoo jäsenvaltioita 51 artiklan 1 kohdan mukaan niiden soveltaessa unionioikeutta. Perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan

”jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan”

ja 8 artiklan mukaan ”jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan”. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisussa *Tele2 Sverige AB*³⁴⁶ tuomioistuin katsoi, että yksityiskohtaisten tietojen tallentamisen ja niihin pääsyn tuli rajautua välttämättömään eikä kaikkia liikenne- ja paikkatietojen yleinen säilytys ole unionin oikeuden mukaista. Lisäksi viranomaisten oikeus tietoihin tulisi tapahtua lähtökohtaisesti tuomioistuimen tai riippumattoman elimen päätöksellä³⁴⁷.

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen³⁴⁸ 17 artiklan mukaan

”[k]enenkään yksityiselämään, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa mielivaltaisesti tai laittomasti puuttua eikä suorittaa hänen kunniaansa ja mainettaan loukkaavia hyökkäyksiä”

”[j]okaisella on oikeus lain suojaan tällaista puuttumista tai tällaisia hyökkäyksiä vastaan”.

KP-sopimuksen toteutumisen valvojana toimii YK:n ihmisoikeuskomitea.

Perusoikeuksista säädetään perustuslaissa. Perusoikeuksille ominaisia piirteitä ovat niiden oikeudellinen luonne sekä pysyvyys, joka näkyy esimerkiksi vaatimuksena toteuttaa perusoikeuksia

³⁴⁴ Euroopan unionista tehty sopimus (EU-sopimus; 2016/C 202/01).

³⁴⁵ Euroopan unionin perusoikeuskirja (perusoikeuskirja, 2016/C 202/02).

³⁴⁶ *Tele2 Sverige AB*; Yhdistetty ratkaisu: *Tele2 Sverige AB* (C-203/15), sekä Secretary of State for the Home Department (C-698/15).

³⁴⁷ Ks. myös Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 134–135.

³⁴⁸ Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus, SopS 7–8/1976).

koskevat muutokset vaikeutetussa lainsäätämisyjärjestyksessä³⁴⁹. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunnan mietinnössä³⁵⁰ määriteltiin perusoikeuden rajoitusedellytyksistä. Niitä ovat lailla säätämisen vaatimus, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, hyväksyttävyyksivaatimus, suhteellisuusvaatimus, ydinalueen koskemattomuusvaatimus, oikeusturvajärjestelyjen vaatimus sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus³⁵¹. Perustuslain 10 § 3 momentti sisältää rajoituslausekkeen, ns. kvalifioitun lakivarauksen, joka jättää lainsäätäjälle liikkumavaraa ja valtuutuksen perusoikeuden rajoittamiseen³⁵². Suomen perustuslain keskeisimmät tiedusteluun liittyvät perusoikeudet ovat perustuslain 10 § koskien yksityiselämän suoja sekä perustuslain 21 § koskien oikeusturvaa. Perustuslain 10 § antaa suoja jokaisen yksityiselämälle, kunnialle sekä kotirauhalle. Lisäksi puhelun, kirjeen ja muiden luottamuksellisten viestien salaisuus on loukkaamaton. Perustuslain säännös ei ole sidottu tiettyyn tekniikkaan tai viestintävälineeseen, vaan säännös turvaa lähtökohtaisesti kaikkea viestintää ulkopuolisilta. Suoja koskee viestinnän molempia päitä, sekä lähettäjästä että vastaanottajaa. Perustuslain lähtökohtana on sen pysyvyys ja sen muuttamisen lähtökohtana on se, että siihen tulee suhtautua pidättäytyvästi³⁵³. Vuonna 2018 lisättiin kuitenkin uusi tiedustelutoiminnan mahdollistava neljäs momentti, jonka mukaan

”lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta”.

4.2 Katsaus tiedustelun valvontaan ja valvonnan luokitteluun

Tiedustelun valvonta on tarkoituksenmukaisinta käsittää ennen kaikkea useista eri osa-alueista koostuvaksi kerroksittaiseksi valvontakokonaisuudeksi, jolla on erilaisia ajallisia ulottuvuuksia. Valvonnan ajalliset ulottuvuudet koostuvat ennakkollisesta valvonnasta, reaaliaikaisesta valvon-

³⁴⁹ Veli-Pekka Viljanen – Kaarlo Tuori – Martin Scheinin – Tuomas Ojanen – Heikki Karapuu – Pekka Hallberg 2005, kpl. 1.1.

³⁵⁰ PeVM 25/1994, 1–5

³⁵¹ Ibid.

³⁵² Hallituksen esityksessä HE 198/2017 vp sivulla 34 todetaan, että ”[e]hdotuksella ei ole tarkoitus muuttaa oikeustilaa siitä, millaiseksi nykyisen perustuslain 10 §:n 3 momentin tulkinta on muotoutunut eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä”.

³⁵³ Ks. esim. PeVM 5/2005 vp, 2.

nasta sekä jälkikäteisvalvonnasta. Tiedustelun valvonta voidaan jakaa myös sen toteuttajan mukaan sekä sisäiseen että ulkoiseen valvontaan. Sisäistä valvontaa on tiedusteluviranomaisen itsensä harjoittama valvonta, ja ulkoista valvontaa on tiedusteluviranomaiseen sen ulkopuolelta kohdennettava valvonta.

Valtaosa tiedustelutoimintaan ulkopuolelta kohdennettavasta valvonnasta on muodoltaan laillisuusvalvontaa, eli lähtökohtaisesti sen varmistamista, että viranomainen noudattaa toiminnassaan voimassa olevaa lainsäädäntöä³⁵⁴. Koska oikeusjärjestelmä koostuu kansallisen sääntelyn lisäksi Euroopan unionin sääntelystä sekä Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista, laillisuusvalvonnalla valvotaan kansallisen lainsäädännön, unionisääntelyn, Euroopan ihmisoikeussopimuksen sekä muiden sitovien kansainvälisten sopimuksen noudattamisen noudattamista.

Sisäistä valvontaa harjoittaa tiedusteluviranomainen itse. Organisaatio huolehtii tällöin itsenäisesti siitä, että sen toiminta on lain mukaista ja että yksittäiset virkamiehet noudattavat virkatehtäviä hoitaessaan lakia. Sisäisen valvonnan kautta voidaan ongelmiin puuttumisen lisäksi ehkäistä ongelmia ja väärinkäytöksiä, sekä luoda hyviä ja tarkoituksenmukaisia käytänteitä konkreettiseen tiedustelutoiminnan harjoittamiseen.

Ulkoinen valvonta on hajautettu usealle eri toimijalle. Tiedusteluvalvontalain³⁵⁵ mukaista tiedustelun valvontaa harjoittaa parlamentaarisen valvonnan näkökulmasta eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta sekä laillisuusvalvonnan osalta tiedusteluvalvontavaltuutettu. Lisäksi tietosuojavaltuutettu valvoo henkilötietojen käsittelyä. Tietosuojavaltuutetun ja tiedusteluvalvontavaltuutetun välisestä yhteistyöstä on päällekkäisyyksien vuoksi sovittu erillisellä sopimuksella³⁵⁶, jotta tietosuojavaltuutetun ja tiedusteluvalvontavaltuutetun osin päällekkäiset toiminnalliset ja hallinnolliset tehtävät saadaan järjestettyä tarkoituksenmukaisella tavalla. Tiedustelutoimintaa valvotaan tuomioistuinkontrollin näkökulmasta Helsingin käräjäoikeuden toimesta tuomioistuimen ratkaistessa sille kuuluvat asiat tiedustelumenetelmien käytön osalta. Hallinnonalavalvontaa harjoittavat hallinnonaloittain sisäministeriö ja puolustusministeriö. Lisäksi yleiset laillisuusvalvojat valvovat viranomaisten toiminnan lainmukaisuutta yleisesti.

³⁵⁴ Hallituksen esityksessä 199/2017 vp, 43 laillisuusvalvontaa kuvataan ”oikeusjärjestykseen kuuluvien voimassa olevien oikeusnormien noudattamisen [valvonnaksi]”.

³⁵⁵ TiedValvL 2 §.

³⁵⁶ Ks. esim. Edilex 28.11.2019.

4.3 Tiedustelun valvontakokonaisuus

4.3.1 Tiedusteluviranomaisten harjoittama sisäinen omavalvonta

Organisaation sisäisellä valvonnalla sekä ennen kaikkea arjessa tapahtuvaan esimiehen ja alaisen väliseen vuorovaikutussuhteeseen perustuvalla valvonnalla on merkittävin vaikutus tiedustelutoiminnan valvonnassa. Tiedusteluorganisaation arjessa tapahtuvalla työnohjauksella voidaan jo ennen tiedustelumenetelmien käyttämistä välttää ongelmatilanteita ja arvioida tiedustelumenetelmien käyttöön liittyviä kysymyksiä mahdollisimman kattavasti. Organisaation toimivan johtamisen ja sisäisen luottamuksen merkitys on keskeinen. Sisäisen valvonnan kautta kyetään myös rakentamaan toimivia sisäisiä valvontajärjestelmiä ja -käytäntöjä, luomaan hyviä ja asianmukaisia toimintamalleja sekä estämään lainvastaista tai epätarkoituksenmukaista toimintaa ja korjaamaan mahdollisia virheellisiä toimintatapoja mahdollisimman oikea-aikaisesti^{357 358}.

Suojelupoliisin sisäisestä valvonnasta säädetään poliisilain 5a:59 §:ssä sekä siviilitiedustelulain 24 §:ssä. Niiden mukaan tiedonhankintaa valvovat suojelupoliisin päällikkö sekä sisäministeriö. Hallituksen esityksessä todetaan, että

”[s]uojelupoliisin suorittaman tiedustelutoiminnan valvontaa varten ei ole erillistä valvontajärjestelmää, vaan tiedustelutoimintaa valvotaan samoin kuin muutakin suojelupoliisin toimintaa”^{359 360}.

Sisäministeriön laillisuusvalvontaohjeistuksen mukaan

”[s]uojelupoliisin päällikön on valvottava, että suojelupoliisissa suoritetaan säännönmukaisia laillisuustarkastuksia ja muuta laillisuusvalvontaa tämän ohjeen ja suojelupoliisin ohjeistuksen mukaisesti”³⁶¹.

Sotilastiedustelun osalta sotilastiedustelulain 10 luku käsittelee sotilastiedustelun valvontaa puolustushallinnossa. Sotilastiedustelulain 105 § mukaan sotilastiedustelun valvontaa harjoittaa pääesikunnan päällikkö ja puolustusvoimien asessori vastaa sotilastiedustelun sisäisestä laillisuusvalvonnasta. Hallituksen esityksessä todetaan, ettei valvonnan keskittäminen edellä mainituille tahoille poista esimerkiksi esimiesvalvonnan merkitystä, vaan esimiesvalvonnan merkitys

³⁵⁷ Ks. esim. HE 203/2017 vp, 39.

³⁵⁸ Ks. myös Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 157.

³⁵⁹ HE 202/2017 vp, 35.

³⁶⁰ Ks. myös HE 199/2017 vp, 10.

³⁶¹ Sisäministeriö. Ohje 21.6.2016. SMDno–2016–329. s. 16–17.

on korostunut, sillä se on osa päivittäistä toimintaa ja tapahtuu valvottavan lähellä³⁶². Sotilastiedustelun näkökulmasta keskeisiä valvottavia tekijöitä on ilmoitusvelvollisuuden toteutuminen, tiedustelukiellon, kuuntelu- ja katselukiellojen sekä jäljentämiskieltoa ja hävittämiskaavaa koskevien vaatimusten noudattaminen³⁶³.

Tiedustelutoimien aineellisista rajoituksista säädetään erikseen. Niiden avulla pyritään ehkäisemään viranomaismielivaltaa ja vahvistamaan toimenpiteiden kohteiden sekä sivullisten oikeusturvaa³⁶⁴. Aineellisiksi rajoituksiksi voidaan laskea jäljentämiskielto³⁶⁵, tiedustelukiellot³⁶⁶ sekä sääntely koskien tiedustelutietojen hävittämistä³⁶⁷.

Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on mahdollisuus saada tieto sisäisen valvonnan kautta syntyneistä valvontahavainnoista. Valvontahavaintojen vastaanottamisen kautta tiedusteluvalvontavaltuutetulla on mahdollisuus kohdentaa ulkoista valvontaa sekä ohjausta erityisesti niille toiminta-alueille, joihin se katsoo sen tarpeelliseksi. Valvontahavaintojen vastaanottaminen lisää myös tiedusteluvalvontavaltuutetun kokonaiskuvaa sisäisen valvonnan kokonaistilasta.

Sisäisen valvonnan tulisi suojata myös urkinnalta, joka on yksi yksityisyyden suojaa koskeva uhka. Urkinnasta voidaan puhua tietojen katselusta ilman käyttötarkoitussidonnaisuutta³⁶⁸. Suo-messa urkintaa on tullut ilmi eri aloilla, kuten esimerkiksi hoitoalalla³⁶⁹ ja poliisitoimessa³⁷⁰. Urkinnassa on usein kyse uteliaisuudesta tai taustalla voi vaikuttaa muu henkilökohtainen motiivi. Tiedusteluviranomaisten henkilöstömäärän kasvaessa on oletettavaa, että urkintatapauksia tehdään ja että niitä tulee tiedusteluorganisaation tietoon. Tiedustelun valvonnan näkökulmasta olisi tarkoituksenmukaista saattaa urkintatapaukset tiedusteluvalvontavaltuutetun tietoon pelkkien mahdollisten virkamiesoikeudellisten toimenpiteiden sijasta. Tietojärjestelmien osalta huomiota tulisi kiinnittää tarvittaessa myös siihen, minkälaisia käyttöoikeuksia ja pääsyjä tiedustelutehtäviä hoitaville virkamiehille järjestetään ja millä tavoin eri tietojen tarkastelu rekisteröidään ja miten niitä tietueita valvotaan. Näin oletettavasti tehdäänkin korkeimpien turvaluokiteltujen aineistojen kohdalla, mutta myös pienempien suojaustasojen henkilötietoja sisältävien tietojen käyttöä tulisi valvoa riittävästi esimerkiksi pistokokein sen selvittämiseksi, että tietoja katsoneilla on virkatehtävään perustuva käyttötarkoitus katsottuun tietoon.

³⁶² HE 203/2017 vp, 332.

³⁶³ Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 164–165.

³⁶⁴ Mikael Lohse – Marko Meriniemi – Kosti Honkanen 2019, 221–233.

³⁶⁵ PolL 5a:29 § sekä SotTiedL 83 §.

³⁶⁶ PolL 5a:41 §, SivTiedL 12 § sekä SotTiedL 82 §.

³⁶⁷ Ks. esim. PolL 5a:34 §, SivTiedL 15 § sekä SotTiedL 82 §.

³⁶⁸ Ks. esim. Jenni Rantanen 2017, 165.

³⁶⁹ Ks. esim. Yle 12.7.2019.

³⁷⁰ Ks. esim. Yle 19.4.2016.

4.3.2 Tiedusteluvalvontavaltuutettu

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävä perustettiin tiedustelureformin yhteydessä, joten kyse on uudesta laillisuusvalvontaa harjoittavasta viranomaisesta. Oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluvan tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävänä on toteuttaa tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa sekä siviili- että sotilastiedustelun osalta.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoo sotilastiedustelun ohella paitsi suojelupoliisin tiedustelutoimintaa, mutta myös koko suojelupoliisin toimintaa yleisesti. Koko suojelupoliisin toiminnan laillisuusvalvonnan taustalla on eräissä tilanteissa mahdollisesti muodostuvien ns. valvontakatveiden peittäminen siten, että tiedusteluvalvontavaltuutetulla on tosiasiallinen toimivalta valvoa koko viranomaisen toimintaa kokonaisuutena ilman tarkoituksellista sidonnaisuutta pelkkään tiedustelutoimintaan. Tiedusteluvalvontavaltuutetun toimivalta valvoa koko suojelupoliisin viranomaistoimintaa yleisesti turvaa tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintakykyä merkittävällä tavalla.

Tiedusteluvaltuutetun toiminnan keskeisenä säädöksenä toimii tiedusteluvalvontalaki³⁷¹. Tiedusteluvalvontavaltuutettu on tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä toimiva riippumaton ja itsenäinen viranomainen. Tiedusteluvalvontavaltuutettu hyväksyy itse itsellensä työjärjestyksen, jota se noudattaa³⁷².

Koska tietosuojavaltuutetulla ja tiedusteluvalvontavaltuutetulla on osin päällekkäisiä tehtäviä, tiedusteluvalvontavaltuutetun ja tietosuojavaltuutetun välisestä tehtävänjaosta on allekirjoitettu yhteisymmärryspöytäkirja tehtävänjaon selkeyttämiseksi³⁷³. Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnan osalta on haettu mahdollisimman kevyttä organisaatorakennetta³⁷⁴ ja yhteistyötä tietosuojavaltuutetun kanssa esimerkiksi kevyen kulurakenteen ylläpitämiseksi.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävät on määritelty tiedusteluvalvontalain 7 §:ssä. Tiedusteluvalvontavaltuutettu toimii tiedustelutoiminnan laillisuusvalvojana valvomalla ensinnäkin tiedustelumenetelmiä ja tiedustelutiedon käyttöä, sekä muun tiedustelutoiminnan lainmukaisuutta itsenäisesti ja riippumattomasti. Toisekseen tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoo perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Kolmantena tehtävänä on oikeusturvan edistäminen, sekä oikeusturvan edistämiseen liittyvien hyvien käytäntöjen jalkauttaminen. Lisäksi tehtävänä on lainsäädännön soveltuvuuden ja toimivuuden arviointi, sekä kehittämistä koskevien ehdotusten tekeminen.

³⁷¹ Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (TiedValvL; 121/2019)

³⁷² TiedValvL 21 §.

³⁷³ Edilex 28.11.2019. Tietosuojavaltuutettu ja tiedusteluvalvontavaltuutettu sopivat keskinäisestä yhteistyöstä.

³⁷⁴ HE 199/2017 vp, 46.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävä ja toimivalta ei rajaa muiden valvovien viranomaisten valvontatehtäviä. Tämä näkyy esimerkiksi tiedusteluvalvontavaltuutetun ja tietosuojavaltuutetun osin päällekkäisissä tehtävissä, eli myös tietosuojavaltuutettu valvoo tiedustelutoimintaa oman valvontatehtävänsä puitteissa. Tietosuojavaltuutetun osin päällekkäinen rooli voidaan nähdä tietosuojavaltuutetun toimialan osalta valvontaa lisäävänä tekijänä. Se myös mahdollistaa toimijoiden välillä osaamisen hyödyntämistä ja resurssien kohdentamista tarpeiden mukaisesti.

Valtioneuvosto nimittää tiedusteluvalvontavaltuutetun viisivuotiskaudelle ja tiedusteluvalvontavaliokunnalla on mahdollisuus antaa lausunto asiasta ennen nimitystä³⁷⁵. Tiedusteluvalvontavaltuutetun vastuu rakentuu virkavastuun varaan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnan laillisuusvalvontaa harjoittaa eduskunnan oikeusasiamies. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on tehtävää hoitaessaan yksin päätösvalta laissa säädetyistä asioista sekä esimerkiksi resurssiensa kohdentamisesta³⁷⁶. Tiedusteluvalvontavaltuutetun toimistossa toimivan esittelijän vastuu perustuu perustuslain 118 §:ään. Tiedusteluvalvontavaltuutetun tosiasiallinen riippumattomuus on valvontatehtävän luonteen vuoksi välttämätöntä. Tästä syystä esimerkiksi tiedustelutehtävistä virkavaapaalle jääneen henkilön nimittäminen tiedusteluvalvontavaltuutetuksi saattaisi olla hyvin ongelmallista valvontatehtävän hoidon kannalta³⁷⁷, joten valtuutetun tulisi olla tosiasiallisesti täysin riippumaton suhteessa valvottaviin tiedusteluviranomaisiin. Toisaalta on huomioitava, että tiedustelumenetelmien käytöllä puututaan keskeisesti perus- ja ihmisoikeussuojaan. On keskeistä, että tiedusteluvalvontavaltuutettu on ajan tasalla käytettävistä tiedustelumenetelmistä ja tiedusteluviranomaisen yleisestä toiminnasta.

Siviili- ja sotilastiedustelulaeissa on määritelty tiedusteluviranomaisten tekemistä ilmoituksista tiedustelumenetelmien käyttöä koskien³⁷⁸. Jotta tiedusteluvalvontavaltuutettu kykenee hoitamaan valvontatehtävänsä asianmukaisesti, on ilmoituksien oltava oikea-aikaisia, kattavia sekä todennukaisia. Valvonnan kannalta kyse ei aina ole hyvin yksinkertaisesta asiasta, sillä esimerkiksi kansainvälisen tietojenvaihdon osalta valvonnalla on useita ulottuvuuksia, kuten tiedot vastaanottavan valtion ihmisoikeustilanteen arvioiminen³⁷⁹. Tiedusteluviranomaisten tekemät ilmoitukset

³⁷⁵ TiedValvL 6 §.

³⁷⁶ HE 199/2017 vp, 46–47.

³⁷⁷ Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 168–169.

³⁷⁸ PoL 5a:61 §, SivTiedL 26 §, SotTiedL 108 §.

³⁷⁹ Hallituksen esityksessä (HE 242/2018 vp, 159) todetaan, että "[p]äätettäessä tietojen luovuttamisesta on lisäksi otettava huomioon henkilötietoja vastaanottavan valtion ihmisoikeustilanne, luovutuksen merkitys Suomen kansainvälisille suhteille sekä Suomea sitovat kansainväliset sopimukset ja muut velvoitteet. Lisäksi on otettava huomioon henkilötietoja vastaanottavan valtion tietosuojan taso ja luovutuksen merkitys rekisteröidyn oikeuksille".

muodostuvat oletettavasti tiedusteluvalvontavaltuutetun keskeisimmäksi säännönmukaiseksi tietolähteeksi siitä, mitä tiedustelumenetelmiä tiedusteluviranomaiset käyttävät.

Tiedusteluvalvontavaltuutetulle tehtävien kanteluiden tutkiminen on keskeinen osa tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittamaa laillisuusvalvontaa. Jokaisella³⁸⁰ on oikeus kannella tiedusteluvalvontavaltuutetulle epäillessään itseensä kohdistettua oikeudenloukkausta³⁸¹. Kantelun tekeminen tosiasiallisesti kuitenkin edellyttää tavanomaisissa tilanteissa sitä, että kantelijalla on varma tieto tai riittävä epäily tiedustelun kohteeksi joutumisesta. Kantelu on tehtävä kirjallisesti ja tiedusteluvalvontavaltuutetun tulee jokaisen kantelun osalta vastata kanteluun tai tehdä erillinen päätös asiasta. Tiedusteluvalvontavaltuutetun kantelun takia tekemä ratkaisu ei ole valituskelpoinen hallintopäätös³⁸². Kantelun osalta kantelijalle on myös ilmoitettava, mikäli toimenpiteisiin ei ryhdytä³⁸³. Tiedusteluvalvontavaltuutetulle tehtävän tutkimispyynnön osalta³⁸⁴ tiedustelutoimien kohteeksi joutuneen ei tarvitse olla tosiasiallisesti tietoinen, onko valvontaa kohdistettu vai ei, vaan pelkkä epäily tiedustelutoimien kohteeksi joutumisesta riittää.

Tiedusteluvalvontavaltuutetulle tehtävät kantelu- ja tutkimispyynnöt ovat tiedustelutoiminnan uskottavuuden ja legitimitetin näkökulmasta hyvin merkittäviä oikeuksia yksittäiselle kansalaiselle, jolle on herännyt epäily häneen kohdennetusta lainvastaisesta tai muutoin kyseenalaisesta tiedustelusta. Kanteluiden ja tutkimispyyntöjen kautta tiedusteluvalvontavaltuutettu saattaa myös saada tietoonsa tilanteita, joissa lainvastasista tai epätarkoituksenmukaisia toimia on kohdistettu yksittäiseen kansalaiseen. On myös odotettavissa, että osa tutkimispyynnöistä tai kanteluista johtaa tiedusteluvalvontavaltuutetun toimenpiteisiin.

Tiedusteluvalvontalain 8 §, 9 § ja 10 § määrittävät tiedusteluvalvontavaltuutetun tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet sekä oikeuden saada selvitys valvonnan kohteelta. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on oikeus ilman, että salassapitosäännökset sitä estävät, saada viranomaisilta sekä muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta³⁸⁵ tarvitsemansa tiedot.

³⁸⁰ Termillä 'jokainen' viitataan sekä luonnolliseen henkilöön että oikeushenkilöön.

³⁸¹ TiedValvL 11 §.

³⁸² HE 199/2017 vp, 54.

³⁸³ TiedValvL 11–12 §.

³⁸⁴ Ibid.

³⁸⁵ PeL 124 § tarkoitettu muu hallintotehtävää hoitava kuin viranomainen, ks. esim. HE 199/2017 vp, 50.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tiedonsaantioikeus on hyvin laaja ja vastaa eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille perustuslaissa säädettyä tiedonsaantioikeutta^{386 387}, mutta tämän vastapainona on erityinen salassapitovaatimus sekä velvoitteet esimerkiksi manuaalisen ja digitaalisen aineiston tietoturvallisuudesta huolehtimiseksi. Harkintavalta tarvittavista tiedoista on aina tiedusteluvalvontavaltuutetulla itsellään, eikä tiedonsaantioikeutta voida esimerkiksi tulkinnan avulla supistaa. Tiedonsaantioikeus kattaa tallentamattomat ja tallennetut tiedot³⁸⁸, mutta tietoa voidaan hankkia myös esimerkiksi asiantuntija- tai virkamieskuulemisia hyödyntämällä. Tiedusteluvalvontavaltuutetun tarkastusoikeudet ovat hyvin laajat kattaen viranomaisten ja julkista hallintotehtävää hoitavien toimitilat toimivaltaan liittyvissä asioissa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviä tiloja lukuun ottamatta. Tarkastusoikeus sisältää kaikki fyysiset tilat sekä käytössä olevat tietojärjestelmät ja tarkastuksen tarpeellisuudesta päättää aina tiedusteluvalvontavaltuutettu itse.

Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on tiedusteluvalvontalain 14 § mukainen läsnäolo-, puhe- ja kantelu-oikeus tuomioistuimessa. Läsnäolo-oikeus antaa tiedusteluvalvontavaltuutetulle – tai tämän määräämälle virkamiehelle – oikeuden olla läsnä fyysisesti tai teknisen yhteyden kautta tuomioistuinkäsittelyssä, jossa päätetään siviili- tai sotilastiedustelun tiedustelumenetelmää koskevasta lupa-asiasta. Läsnäolo-oikeuden kautta tiedusteluvalvontavaltuutetulle syntyy reaaliaikainen kuva tiedustelumenetelmän käytöstä sekä käytön perusteista ja läsnäolo saattaa monipuolistaa näkökulmia tiedustelumenetelmän käyttöön liittyen³⁸⁹. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla ei toisaalta ole läsnäolopakkoa, joten tiedusteluvalvontavaltuutetun poissaolo ei aiheuta tuomioistuimelle estettä ratkaista asiaa. Puheoikeuden kautta tiedusteluvalvontavaltuutetulla on mahdollisuus kertoa oma näkemyksensä ja kysyä tarvittaessa lisäkysymyksiä asiassa ennen kuin tuomioistuin tekee päätöksen tiedustelumenetelmän käytöstä³⁹⁰. Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi myös kannella hovioikeudelle käräjäoikeuden päätöksestä, mikäli katsoo sen asiassa tarpeelliseksi.

³⁸⁶ HE 199/2017 vp, 50.

³⁸⁷ Mikko Sarja 2019, 9–10 nostaa esiin, että tiedusteluvalvontavaltuutetun tiedonsaantioikeus koskee vain julkista hallintotehtävää hoitavaa tahoa, johon tosin luetaan kuuluvaksi myös tietoliikenteen luovuttaja, Suomen Erillisverkot Oy.

³⁸⁸ Itseksiminointisuoja voi vaikuttaa siihen, millä tavalla tietoa voidaan hyödyntää silloin, kun tiedon antaneelle saattaa syntyä riski joutua syytteeseen. Ks. esim. Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 174–175.

³⁸⁹ Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 184.

³⁹⁰ PeVL 35/2017 vp, 29.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi tiedusteluvalvontalain 15 § nojalla keskeyttää tai lopettaa tiedustelumenetelmän käyttämisen, mikäli tiedusteluvalvontavaltuutettu kokee tiedustelumenetelmää käytetyn lainvastaisesti. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on oikeus määrätä lainvastaisesti kerätyn tiedon hävityksestä, jolloin ne on välittömästi tuhottava. Kyse on merkittävästä puuttumisoikeudesta, jota tulisi lähtökohtaisesti käyttää vasta viimeisenä mahdollisuutena tilanteessa, jossa esimerkiksi viranomaiseen kohdistettava ohjaus ei tuota riittävää lopputulosta. Hävittämismääräyksen osalta on myös huomioitava, että kerätty tieto menetetään pysyvästi. Kyseisten oikeuksien käyttämisen voi arvioida olevan hyvin harvinaista, sillä taustalla tulisi lähtökohtaisesti olla esimerkiksi tiedustelumenetelmän käyttöä koskevan päätöksen rikkominen, lain rikkominen tai noudattamatta jättäminen ja asian painavuus edellyttää välitöntä voimakasta puuttumista viranomaistoimintaan.

Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on tiedusteluvalvontalain 18 § nojalla oikeus antaa huomautus valvottavalle. Huomautus on seuraamusluonteinen toimenpide vastaisen varalle³⁹¹, jonka edellytys on lainvastainen toiminta tai viranomaisvelvoitteen täyttämättä jättäminen. Huomautuksen tarkoituksena on ennen kaikkea estää vääränlainen toiminta jatkossa. Näin ollen huomautus soveltuu vain osaan tapauksista.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi tiedusteluvalvontalain 18 § nojalla tuoda esimerkiksi ohjeiden tai neuvojen muodossa valvottavan tietoon käsityksensä lainmukaisesta menettelystä ja kiinnittää huomion esimerkiksi perus- ja ihmisoikeusnäkökohtiin. Tiedusteluvalvontavaltuutetun tulee lisäksi ilmoittaa tiedusteluvalvontavaliokunnalle merkittävät valvontahavainnot. Merkittävät havainnot voivat olla myös vastaanotettuja kanteluja tai tutkimispyyntöjä, mutta niiksi luokitellaan aina vähintään keskeyttämis-, lopettamis- ja hävittämispäätökset sekä tarpeet uudistaa tai muuttaa lainsäädäntöä³⁹².

Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on tiedusteluvalvontalain 16 § nojalla oikeus ilmoittaa lainvastaisesta menettelystä esitutinnan tekemisestä päättävälle viranomaiselle. Ilmoitus voi koskea rikosta tai epäiltyä rikosta³⁹³ ja tällöin päätöksen esitutinnan käynnistämisestä – tai käynnistämättä jättämisestä – tekee asianomainen esitutkintaviranomainen itse.

³⁹¹ HE 199/2017 vp, 63.

³⁹² Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 192.

³⁹³ ETL 3:1 §.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu tekee vuosikertomuksen vuosittain ja vuosikertomuksista tuotetaan oletettavasti sekä julkinen, että viranomaiskäyttöön tarkoitettu versio tai julkisen version liite. Tiedusteluvalvontavaliokunnalle toimitetaan oma, yksityiskohtaisempi kertomus, joka on oletettavasti tiedusteluvalvontavaliokunnan keskeisin tietolähde tiedustelun valvonnan näkökulmasta³⁹⁴.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi tarvittaessa tehdä harkintansa mukaan myös muita salaisia tai julkisia erilliskertomuksia. Lisäksi tiedusteluvalvontavaltuutettu voi viestiä julkisuuteen kevyemmin ja matalalla kynnyksellä. Tästä esimerkkinä on nykyisen, viisivuotiskaudelle valitun tiedusteluvalvontavaltuutettu Kimmo Hakosen tiedusteluvalvontavaltuutetun internet-sivustolla pitämä julkinen blogi.

4.3.3 Tiedusteluvalvontavaliokunta

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävänä on toimia tiedustelutoiminnan parlamentaarisena valvojana³⁹⁵ sekä suojelupoliisin muun toiminnan parlamentaarisena valvojana³⁹⁶. Tiedusteluvalvontavaliokunta täydentää parlamentaarisella valvonnalla muuta tiedustelutoimintaan kohdentuvaa valvontaa, jolla pyritään täyttämään myös ihmisoikeussopimuksesta kumpuavia vaatimuksia ja suojaamaan kansanvaltaa³⁹⁷. Parlamentaarisen valvonnan kautta valvontaa pyritään tuomaan uskottavalla tavalla näkyvän valvonnan piiriin ja lisäämään demokraattista kontrollia tiedusteluviranomaisiin³⁹⁸.

Tiedusteluvalvontavaliokunnalla on oikeus lausua valtioneuvostolle mielipiteensä tiedusteluvalvontavaltuutetun virantäytössä tiedusteluvalvontalain 6 §:n perusteella. Tiedusteluvalvontavaltuutetun nimittäminen on näin ollen osin riippuvaista tiedusteluvalvontavaliokunnan antamasta lausunnosta.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan harjoittama parlamentaarinen valvonta on luonteeltaan puhtaasti jälkikäteistä. Valiokunnan muodostumiseen liittyy eduskunnan kulloisenkin vaalikauden mukainen kokoonpano ja valiokunta koostuu täysin istuvista kansanedustajista. Ennen tiedusteluvalvontavaliokunnan perustamista valiokunnan toimialaan liittyvää valvontaa harjoittivat mm. hallinto-,

³⁹⁴ Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 195–196.

³⁹⁵ EKTJ 31b §.

³⁹⁶ Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 199.

³⁹⁷ Puhemiesneuvoston esityksessä (PNE 1/2018 vp, 6) todetaan, että "[p]arlamentaarisen valvonnan ja laillisuusvalvonnan muodostaman kokonaisuuden on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen valvontakäytännössä katsottu täyttävän ihmisoikeussopimuksen vaatimukset, kun sen avulla pystytään pitämään tiedustelutoimenpiteet sellaisina, että puuttumiset yksilön oikeuksiin rajautuvat 'välttämättömiin demokraattisessa yhteiskunnassa'".

³⁹⁸ Mm. Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 204.

perustuslaki- ja puolustusvaliokunnat, jotka olivat perustuslain 47 § nojalla saaneet valtioneuvostolta tarvitsemiaan tietoja. Valiokuntien harjoittama valvonta on ollut luonteeltaan yleispiirteistä³⁹⁹ koostuen lähinnä toiminnan yleisesittelystä ja valvonnan tosiasiallinen toteutus on vaihdellut valiokunnittain.

Tiedusteluvalvontavaliokunnasta säädetään eduskunnan työjärjestyksen 7 §:ssä ja työjärjestyksen 8 §:n mukaan tiedusteluvalvontavaliokunnan kokoonpano on pienin mahdollinen – 11 jäsentä – jonka lisäksi varajäseniä on vain kaksi. Tiedusteluvalvontavaliokunnan päätösvaltaisuus syntyy kahden kolmasosan ollessa läsnä valiokunnan kokouksessa.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan jäseneksi aikovasta hankitaan selvitys eduskunnan työjärjestyksen 17 § kuvaamalla tavalla. Jäseneksi tai varajäseneksi aikova istuva kansanedustaja esittää tietosuojavaltuutetulle pyynnön tarkastaa suojelupoliisin tietojärjestelmän merkinnät itseään koskien. Tietosuojavaltuutetun toteuttaman taustatarkastuksen tarkoitus on korvata laajan turvallisuusselvityksen mukainen menettely ja myös perustuslakivaliokunta on suhtautunut tarkastukseen myönteisesti⁴⁰⁰. Tietosuojavaltuutettu ei tarkastuksen jälkeen esitä esimerkiksi kannanottoa henkilön luotettavuuden tai epäluotettavuuden puolesta, taikka arvioi muutoinkaan henkilön soveltuvuutta valiokuntatyöhön. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä korostetaan, että menettely

”perustuu tietosuojavaltuutetun tarkastusoikeuden ja eduskunnan pääsihteerin, asianomaisen kansanedustajan ja hänen edustamansa eduskuntaryhmän puheenjohtajan rajatun tiedonsaannin sekä tämän jälkeen mahdollisesti käytävän keskustelun varaan”⁴⁰¹.

Tietojärjestelmästä mahdollisesti tehdyt havainnot ovat salaisia ja mahdolliset keskustelut jäävät edellä mainittujen osapuolten välisiksi. Vaikka valiokuntajäsenet valitaankin edellä kuvatulla menettelyllä, nimittää eduskunta muodollisesti valiokuntien jäsenet tehtävänsä eduskunnan täysistunnossa.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävistä säädetään eduskunnan työjärjestyksen 31b §:ssä. Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävinä on tiedustelun asianmukaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden valvonta, painopisteseuranta ja niiden arvioiminen, perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistäminen sekä tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomusten ja valvontahavaintojen käsittely.

³⁹⁹ Mm. PNE 1/2018 vp, 6.

⁴⁰⁰ Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään (PeVM 10/2018 vp), että ”tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävät ja tiedonsaantioikeus huomioon ottaen valiokunnan jäsenten luotettavuuteen ja integriteettiin mahdollisesti vaikuttavien tekijöiden selvittäminen on perustuslakivaliokunnan mukaan kuitenkin perusteltua, jotta eduskunta voi valita tiedusteluvalvontavaliokunnan jäseniksi riippumattomina pitämänsä edustajat”.

⁴⁰¹ PeVM 10/2018 vp.

Valiokunnalla on oma-aloitteisesti mahdollisuus ottaa toimialaansa kuuluva asia käsiteltäväkseen sekä laatia täysistuntoa varten mietintö asiasta.

Tiedusteluvalvontavaliokunta seuraa ja arvioi siviili- ja sotilastiedustelun painopisteitä. Painopisteillä on keskeinen merkitys siinä, mihin tiedustelutoimintaa kulloinkin painotetaan tai ei painoteta. TP-UTVA määrittelee painopisteet valmistelevasti. Valiokunta voi toimittaa painopistenäkemyksensä valtioneuvostolle ja ministeriöille taikka tarvittaessa laatia suurissa asiakokonaisuuksissa mietinnön⁴⁰². Valiokunta valvoo myös, että tiedustelua harjoittavat viranomaiset käyttävät toimivaltuuksia hyväksyttäviin tarkoituksiin kunnioittaen perus- ja ihmisoikeuksia oikeasuhtaisella tavalla. Mikäli tarvetta ilmenee, valiokunta voi esimerkiksi kiinnittää ministeriön huomion mahdollisen heikkouden tunnistamiseksi ja korjaamiseksi⁴⁰³. Tiedusteluvalvontavaliokunnan on ilmoitettava tiedusteluvalvontavaltuutetulle ne toimenpiteet, joihin se on ryhtynyt tiedusteluvalvontavaltuutetun tekemän vuosi- tai erilliskertomuksen taikka kirjelmän muodossa tehdyn valvontahavainnon takia⁴⁰⁴.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeuksista ja oikeuksista saada selvitys säädetään tiedusteluvalvontalain 3 § ja 4 §:ssä. Valiokunnalla on oikeus saada tarvittavat tiedot muilta viranomaisilta sekä myös tiedusteluvalvontavaltuutetulta. Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävässä onnistuminen on hyvin pitkälti kiinni tiedusteluvalvontavaltuutetun kyvystä tuottaa oikeanlaista ja riittävää tietoa valiokunnan käyttöön⁴⁰⁵, jossa piilee tiedusteluvalvontavaliokunnan suorittaman parlamentaarisen valvonnan yksi merkittävin riskitekijä. Koska tiedusteluvalvontavaliokunta on tosiasiassa riippuvainen muiden – pääasiassa tiedusteluvalvontavaltuutetun – tuottamasta valvontatiedosta, jää tiedusteluvalvontavaliokunnan rooli tiedustelun tosiasiallisen valvonnan näkökulmasta lähinnä muodolliselle tasolle. Koska tiedusteluvalvontavaliokunnan jäsenet koostuvat istuvista kansanedustajista, on valiokunnan jäsenillä lisäksi hyvin erilainen tieto- ja osaamispohja erityisosaamista vaativaan valiokuntatyöhön. Yksittäinen valiokunnan jäsen on lisäksi oletettavasti hyvin pitkälle riippuvainen yksittäisten virkamiesten antamista lausunnoista ja valiokunta tarkastelee tiedustelutoimintaa lähinnä kokonaistasolla paneutumatta esimerkiksi tiedustelumenetelmien käyttöön yksittäistapauksissa.

⁴⁰² PNE 1/2018 vp, 33.

⁴⁰³ Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 211.

⁴⁰⁴ HE 199/2017 vp, 65.

⁴⁰⁵ Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 216.

4.3.4 Tuomioistuinkontrolli

Viranomaisen harkintavaltaa rajoittaa eräiden tiedustelumenetelmien osalta tuomioistuinkontrolli, jossa tuomioistuin tapauskohtaisesti tekee päätöksen tiedustelumenetelmän käytöstä tai käyttä-mättä jättämisestä, sekä tiedustelumenetelmän mahdollisesta kohdentamisesta. Tuomioistuimen harkintaa tarvitaan tilanteissa, jossa käytetään perus- ja ihmisoikeuksiin syvemmin kohdennetta-via tiedustelumenetelmiä, salaisia pakkokeinoja tai salaisia tiedonhankintakeinoja, joista sääde-tään tarkemmin tiedustelulaeissa.

Tiedustelumenetelmien käyttöä koskevat luvat käsitellään Helsingin käräjäoikeudessa⁴⁰⁶, mutta konkreettiset istunnot voidaan järjestää myös muissa kuin käräjäoikeuden varsinaisissa ti-loissa⁴⁰⁷. Päätösvalta syntyy yksinkertaisissa asioissa yhden tuomarin kokoonpanossa⁴⁰⁸ ja ko-koonpanoa tulee tarvittaessa vahventaa⁴⁰⁹, ellei se ole ilmeisen perusteetonta^{410 411}. Tuomioistuin ratkaisee kokoonpanoa koskevan asian itsenäisesti tapauskohtaisesti oman arvionsa pohjalta.

Tuomioistuimen lupaprosessin kautta pyritään lisäämään tiedustelutoiminnan kohteeksi joutuvan oikeusturvaa. Jotta tuomioistuin kykenee ratkaisemaan sille ratkaistavaksi saatetun asian, on sen saatava oikeat, paikkansa pitävät ja riittävät tiedot. Asian ratkaisevalla tuomarilla on myös oltava riittävät edellytykset arvioida tiedustelumenetelmien käytön perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia.

Tuomioistuin ratkaisee seuraavat tiedustelumenetelmien käyttöä koskevat asiat: Telekuuntelu ja muu vastaava tiedonhankinta⁴¹², televalvonta⁴¹³, tukiasematietojen hankkiminen⁴¹⁴, tekninen

⁴⁰⁶ PoL 5a:35 §, SivTiedL 8 §, SotTiedL 116 §.

⁴⁰⁷ PoL 5a:35 §.

⁴⁰⁸ Kyseeseen tulee lähinnä rutiiniluonteiset asiat, mm. jatkolupa–asiat ja tilanteet, jotka liittyvät valtiollisiin toimijoihin. Ks. Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 150 sekä Mikael Lohse – Marko Meriniemi – Kosti Honkanen 2019, 243.

⁴⁰⁹ OK 2:11 §.

⁴¹⁰ PoL 5a:35 §, SotTiedL 116 §.

⁴¹¹ Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 35/2018 vp sivulla 29 perustuslakivaliokunta toteaa, että "[v]aliokunnan mielestä hallintovaliokunnan tulee kuitenkin harkita lupa–asioista päättävän kokoonpanon vahvistamista siten, että tiedustelumenetelmää koskevaa lupa–asiaa käsiteltäisiin ainakin lähtökohtaisesti – kahden tuomarin kokoonpanossa. Tällä on merkitystä oikeusturvan toteutumisen suhteen tiedusteluasioita tuomioistuimessa käsiteltäessä".

⁴¹² PoL 5a:6 § ja SotTiedL 26 §.

⁴¹³ PoL 5a:7 § ja SotTiedL 37 § – 38 §.

⁴¹⁴ PoL 5a:8 § ja SotTiedL 39 §.

kuuntelu⁴¹⁵, tekninen katselu⁴¹⁶, tekninen seuranta⁴¹⁷, tekninen lait tarkkailu⁴¹⁸, laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asennus ja poisotto⁴¹⁹ sekä paikkatiedustelu⁴²⁰.

Eräissä tilanteissa viranomainen voi ryhtyä tiedustelutoimiin ennen tuomioistuimen ratkaisua, joskin tuomioistuinkontrollin varmistamiseksi päätös on saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi määräajassa⁴²¹. Silloin, kun viranomainen voi kiiretilanteessa aloittaa tiedustelun ennen kuin tuomioistuin on ratkaissut asian esimerkiksi televalvontaa koskevassa asiassa, asia on viipymättä saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi vuorokauden sisällä tiedustelumenetelmän käytön aloittamisesta, vaikka menetelmän käyttö olisikin jo lopetettu. Mikäli tuomioistuin toteaa, että perusteita tiedustelumenetelmän käytölle ei ole ollut, on menetelmän käyttö keskeytettävä välittömästi. Myös menetelmän käytöstä syntyneet aineistot on tällöin tuhottava, jollei voida olettaa tapahtuneen sellaista rikosta, josta ankarimmaksi säädetyksi rangaistukseksi on säädetty enemmän kuin kuusi vuotta vankeutta. Samoin menetellään myös tilanteessa, jossa rikos on vielä estettävissä. Tällöin aineistoa voidaan hyödyntää rikoksen estämiseksi⁴²².

Tuomioistuimella on merkittävää päätösvaltaa tiedusteluun liittyvässä päätöksenteossa. Tuomioistuin voi määritellä tiedustelumenetelmän käyttämiseen liittyviä reunaehdoja ja rajoituksia⁴²³, jolloin tuomioistuin voi määritellä tarkemmin esimerkiksi käytettävät tiedustelumenetelmät. Siviilitiedustelun hakuehtojen osalta hallituksen esityksessä todetaan, että

”[s]en sijaan, että tietoliikennetiedustelulla saadun uuden tiedon myötä käynnistettäisiin aina uusi lupamenettely hakuehtojen hyväksymiseksi, voisi tuomioistuimen lupa koskea hakuehdoista muodostuvan joukon sanallista kuvausta, jolloin uuden tiedon perusteella luotavat uudet yksittäiset hakuehdot kuuluisivat aiemmin haetun luvan piiriin”⁴²⁴.

Siviilitiedustelusta kertyneiden tallenteiden tutkimisoikeus on päällystään kuuluvalla suojelupoliisin virkamiehellä, tiedusteluvalvontavaltuutetulla tai hänen määräämällään virkamiehellä taikka

⁴¹⁵ PoL 5a:11 § ja SotTiedL 26 § – 27 §.

⁴¹⁶ PoL 5a:12 § ja SotTiedL 28 § – 29 §.

⁴¹⁷ PoL 5a:13 § ja SotTiedL 30 § – 31 §.

⁴¹⁸ PoL 5a:14 § ja SotTiedL 32 § – 33 §.

⁴¹⁹ PoL 5a:16 § ja SotTiedL 42 §.

⁴²⁰ PoL 5a:27 § ja SotTiedL 54 § – 55 §.

⁴²¹ SivTiedL 9 § ja SotTiedL.

⁴²² PoL 5a:45 § ja 46 §, SotTiedL 87 §, SivTiedL 9.2 §.

⁴²³ Ks. esim. SivTiedL 7 §; Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 143.

⁴²⁴ HE 202/2017 vp, 243.

tuomioistuimella. Päälystöön kuuluva suojelupoliisin virkamies voi myös valtuuttaa muun poliisimiehen, asiantuntijan tai muun henkilön tutkimaan tallenteita⁴²⁵. Sotilastiedustelun osalta tallenteita saa tutkia pääesikunnan tiedustelupäällikkö, sotilastiedusteluviranomaisen määräämä sotilaslakimies tai muu virkamies, tiedusteluvalvontavaltuutettu tai hänen määräämänsä henkilö sekä tuomioistuin. Pääesikunnan tiedustelupäällikkö voi määrätä myös muun virkamiehen, asiantuntijan tai muun henkilön tutkimaan tallenteita⁴²⁶. Tuomioistuin tai muu tiedustelumenetelmien käytöstä päättävä voi päättää sotilastiedustelutehtävään liittymättömän tiedon käyttämisestä eräin säädöksin⁴²⁷.

Suojelupoliisin on tehtävä ilmoitus tiedusteluvalvontavaltuutetulle tuomioistuimelle tehdystä tiedustelumenetelmää koskevasta vaatimuksesta, sekä muista tiedustelumenetelmää koskevista luvista ja päätöksistä⁴²⁸. Tuomioistuin tekee ilmoituksen tiedusteluvalvontavaltuutetulle lupaistunnosta, jotta tiedusteluvalvontavaltuutettu voi käyttää tiedusteluvalvontalain 14 § mukaista puhe- ja läsnäolo-oikeutta. Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi kannella tuomioistuimen päätöksestä⁴²⁹ Helsingin hovioikeudelle.

Tuomioistuin voi tehdä päätöksen tiedustelun kohteelle tehtävän ilmoituksen lykkäämisestä tai ilmoittamatta jättämisestä. Tiedustelun kohteelle tehtävä ilmoitus on pääsääntö⁴³⁰, joka on merkittävä osa tiedustelun kohteeksi joutuneen oikeusturvaa⁴³¹. Tuomioistuin voi lykätä tiedusteluun liittyvää ilmoitusta kaksi vuotta kerrallaan tai päättää, että ilmoitus jätetään kokonaan tekemättä laissa mainittujen kriteerien täytyessä⁴³².

Tuomioistuihin roolin osalta on esitetty myös kritiikkiä. Helsingin käräjäoikeudella on merkittävä, jopa keskeisin⁴³³ roolinsa ennakollisena perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistäjänä. Vas-
tuu yksittäisellä tiedustelumenetelmätuomarilla on kuitenkin kokonaisuutena arvioiden jopa tarkoituksettoman suuri. Yksittäiseen tuomariin kohdistuvaa vaatimusta arvioida normaalista työn-
kuvasta poiketen jopa kansallisen turvallisuuden intressejä on kritisoitu.

Tuomioistuihin tehtävään nähden on esitetty perusteltu pelko siitä, että tuomioistuinta saattaa syntyä eräänlainen tiedonhankintakeinoja hyväksyvä ”kumileimaisin”, jolta puuttuu tosiasialliset edellytykset arvioida tiedonhankinta- tai pakkokeinojen suhdetta perus- ja ihmisoikeuksiin sekä

⁴²⁵ PolL 5a:43 §, SivTiedL 14 §.

⁴²⁶ SotTiedL 111 §.

⁴²⁷ SotTiedL 88 §.

⁴²⁸ PolL 5a:61 § sekä SotTiedL 108 §.

⁴²⁹ PolL 5a:35 § ja SotTiedL 116 §.

⁴³⁰ PolL 5a:47 §, SivTiedL 20 § ja SotTiedL 89 §.

⁴³¹ Ks. mm. Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 147.

⁴³² PolL 5a:47 § ja SotTiedL 89 §.

⁴³³ Mikael Lohse – Marko Meriniemi – Kosti Honkanen 2019, 242.

kansalliseen turvallisuuteen yksittäisessä tilanteessa pelkkään tiedusteluviranomaisen antamaan tietoon luottaen^{434 435 436 437}.

Eduskunnan oikeusasiamies on nostanut esille myös tuomioistuinten resurssien riittävyyteen liittyviä kysymyksiä sekä esittänyt huolta tuomareiden työmäärään liittyen⁴³⁸. Tiedusteluasioihin liittyvä päätöksenteko tulee oletettavasti keskittymään tietyille tuomareille. Keskittymisen voi nähdä yhtäältä vahvuutena, mutta toisaalta heikkoutena. Tuomioistuimen tulisi arvioida kriittisesti tähän keskittymiseen liittyviä haittoja ja arvioida siihen liittyviä uhkia ja pyrkiä vastaamaan niihin esimerkiksi sisäisten ohjeistusten ja koulutusten sekä sisäisen valvonnan avulla. Myös kontrollihakemusten käyttöä tuomioistuinien lupaprosessin lainmukaisuuden valvomiseksi on esitetty⁴³⁹, joskaan kontrollihakemusten käyttö tuskin tulisi kyseeseen.

4.3.5 Tietosuojavaltuutettu

Euroopan unionin tietosuoja-asetus⁴⁴⁰ tuli voimaan vuonna 2018. Tietosuoja-asetusta täydentää kansallisesti tietosuojalaki⁴⁴¹. Tietosuojavaltuutettu toimii henkilötietojen keräämistä koskevissa asioissa tietosuoja-asetuksen kansallisena laillisuusvalvontaviranomaisena. Tietosuojavaltuutella on henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain⁴⁴² mukaisia toimivaltuuksia suhteessa rekisterinpitäjiin. Rekisterinpitäjiksi katsotaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa⁴⁴³ annetun lain mukaan siviilitiedustelun osalta suojelupoliisi ja henkilötietojen käsittelystä puolustusvoimissa annetun lain⁴⁴⁴ mukaan sotilastiedustelun osalta puolustusvoimat⁴⁴⁵.

⁴³⁴ Advokaatti 6/2017, ss. 21.

⁴³⁵ Markku Fredman 2017, 366–367.

⁴³⁶ Tarkastusvaliokunnan lausunnossa (TrVL 4/2018) ilmaistiin hyvin suoraan näkemys siitä, että ”tuomioistuimet eivät ole juuri kyseenalaistaneet poliisin tekemiä pakkokeinohakemuksia”.

⁴³⁷ Poliisihallituksen kertomuksessa sisäministeriölle poliisin salaisesta tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta vuonna 2016 (s. 8–9) esimerkiksi hylättyjä telepakkokeinolupia oli 0,5 % hakemuksista.

⁴³⁸ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2015, 33–34.

⁴³⁹ Herkko Hietanen – Noora Arkia 2017, 101–112.

⁴⁴⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus).

⁴⁴¹ Tietosuojalaki (1050/2018).

⁴⁴² Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018).

⁴⁴³ Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (761/2003).

⁴⁴⁴ Laki henkilötietojen käsittelystä puolustusvoimissa (332/2019).

⁴⁴⁵ Tiedustelun näkökulmasta merkittävänä voi pitää EU–tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä, jonka mukaan henkilötiedoksi luokitellaan myös IP–osoitteet. Ks. lisää esim. Edilex 22.8.2017.

Tiedustelutoimintaan liittyviä suojelupoliisin tietojärjestelmää ja sotilastiedustelurekisteriä kohtaan rekisteröidyllä on vain välillinen tarkastusoikeus tietosuojavaltuutetun kautta, eikä tietosuojavaltuutetun tarkastusoikeutta ole tiedustelureformin yhteydessä rajoitettu⁴⁴⁶. Tietosuojavaltuutettu voi siis valvoa henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta myös edellä mainittujen salaisten rekistereiden osalta.

Tietosuojavaltuutetun oikeudet syntyvät henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain 51 § nojalla ja lain 47 § säädetään tiedonsaantioikeuksista ja 48 § tarkastusoikeudesta rekisterinpitäjän tiloissa. Henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain 51 § nojalla tietosuojavaltuutettu voi antaa ohjausta, ilmoittaa lain väitetystä rikkomisesta, varoittaa rekisterinpitäjää mahdollisesta lainvastaisesta toiminnasta, antaa huomautus mikäli henkilötietoja on käsitelty lainvastaisesti, määrätä rekisterinpitäjä noudattamaan rekisteröidyn oikeutettuja pyyntöjä, määrätä ilmoittamaan tietoturvaloukkauksesta rekisteröidylle, asettaa kieltoja tai rajoituksia henkilötietojen käsittelylle, määrätä tiedonsiirron keskeytyksestä kolmannessa maassa olevalle vastaanottajalle, määrätä henkilötietoihin liittyvistä oikaisuista ja muista toimenpiteistä sekä määrätä henkilötietojen käsittelijä saattamaan toimet lain mukaiseksi. Tietosuojavaltuutettu voi käyttää tarvittaessa lain 52 § nojalla uhkasakkoa.

Tietosuojavaltuutetun tehtävät ovat osin päällekkäisiä tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävien kanssa. Päällekkäinen valvonta voidaan nähdä laillisuusvalvonnan luotettavuutta ylläpitävänä ja lisäävänä tekijänä.

4.3.6 Eduskunnan oikeusasiamies

Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri ovat ylimpiä laillisuusvalvojia, joiden tehtävistä säädetään perustuslaissa⁴⁴⁷ ⁴⁴⁸. Perustuslaki antaa oikeusasiamiehelle ja oikeuskanslerille laajan tiedonsaantioikeuden kaikista laillisuusvalvontaa varten tarvitsemistaan tiedoista⁴⁴⁹ ja oikeusasiamieslaki⁴⁵⁰ tuo mahdollisuuden aloitteiden ja tarkastusten tekemiseen⁴⁵¹. Oikeusasiamies valvoo tehtävässään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista esimerkiksi toteut-

⁴⁴⁶ Ks. esim. Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 156.

⁴⁴⁷ PeL 10:108 § ja 109 §.

⁴⁴⁸ Liisa Niemisen (2018, 145) mukaan oikeusasiamiehen henkilöllä on ja on ollut merkitystä tehtävän hoidossa ja siinä, kuinka oikeuksien turvaaminen kulloinkin on toteutunut.

⁴⁴⁹ PeL 10:111 §.

⁴⁵⁰ Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (oikeusasiamieslaki; 197/2002).

⁴⁵¹ Oikeusasiamieslain 4 § ja 5 §.

tamalla tarkastuksia ja tutkimalla kanteluja. Oikeusasiamies voi ajaa syytettä tai esittää vaatimuksen syytteen nostosta. Oikeusasiamiehellä ei kuitenkaan ole mahdollista muuttaa tai kumota viranomaispäätöstä tuomioistuimen tavoin.

Oikeusasiamiehen on tarkkailtava tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintaa, resursseja ja menettelyjä, sillä puuttumattomuus saattaisi jossakin tilanteessa vaarantaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista synnyttämällä esimerkiksi epätarkoituksenmukaisia tiedustelukäytäntöjä⁴⁵². Tämän resurssivalvonnan voi monilta osin katsoa olevan yksi sellainen seikka, johon oikeusasiamiehen tulisi valvonnassa kiinnittää erityistä huomiota.

Oikeusasiamies vastaanottaa hallinnonalojen valvojien, sisäministeriön ja puolustusministeriön, vuosittaiset selvitykset koskien tiedustelumenetelmien käyttöä sekä tiedustelun suojausta ja valvontaa⁴⁵³. Tiedonsaanti pohjautuu pääasiassa luottamukseen siitä, että kaikki oleellinen tieto annetaan⁴⁵⁴. Vastaavasti oikeusasiamies toimittaa eduskunnalle vuosittaisen toimintakertomuksen sekä tarvittaessa erilliskertomukset⁴⁵⁵.

4.3.7 Ministeriöiden hallinnonalavalvonta

Poliisilain 5a:59 § ja siviilitiedustelulain 24 § mukaan siviilitiedustelun tiedonhankintaa valvoo suojelupoliisin päällikkö sekä sisäministeriö. Sisäministeriön keskeisin laillisuusvalvontaa ohjaava ohje on sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaohje⁴⁵⁶, jossa on erillisesti huomioitu suojelupoliisin laillisuusvalvontaa koskevia seikkoja, kuten kaksi vuosittain järjestettävää laillisuusvalvontatarkastusta⁴⁵⁷. Sisäministeriö toimittaa tiedusteluvalvontavaliokunnalle, tiedusteluvalvontavaltuutetulle ja oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksen⁴⁵⁸, joka kattaa tiedustelumenetelmät, tiedustelun suojauksen sekä sen valvonnan⁴⁵⁹. Sisäministeriön mahdollisuudet harjoittaa laillisuusvalvontaa ovat rajatut. Oikeusasiamies on kiinnittänyt puutteellisiin resursseihin huomiota⁴⁶⁰, joka huomioitiin neljän henkilötyövuoden nostolla hallituksen esityksessä⁴⁶¹.

⁴⁵² Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 202–203.

⁴⁵³ SivTiedL 25 §, SotTiedL 107 §.

⁴⁵⁴ Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 204.

⁴⁵⁵ EKTJ 2:11 §.

⁴⁵⁶ SMDno–2016–329, 16.

⁴⁵⁷ Ibid.

⁴⁵⁸ PoL 5a:60 §, SivTiedL 25 §.

⁴⁵⁹ HE 202/2017 vp, 231.

⁴⁶⁰ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2015 todetaan sivulla 181, että ”SM:n laillisuusvalvonnan henkilöresurssit ovat saatujen tietojen mukaan varsin vähäiset ja henkilöstöllä on runsaasti muitakin tehtäviä. Tulisi varmistaa, ettei Suojelupoliisin valvonnan taso laske”.

⁴⁶¹ HE 202/2017 vp, 140.

Puolustusvoimat on hallinnollisesti puolustusministeriön alainen⁴⁶². Puolustusministeriö valvoo sotilastiedustelutoimintaa sotilastiedustelulain 106 § nojalla ja sillä on oikeus tarkastaa tehdyt päätökset, tallenteet, asiakirjat sekä muut aineistot sekä saada tieto merkittävistä sotilastiedusteluun liittyvistä asioista⁴⁶³. Puolustusministeriö antaa sisäministeriön kanssa vastaavan kaltaisen raportin tiedusteluvalvontavaltuutetulle, oikeusasiamiehelle sekä tiedusteluvalvontavaliokunnalle⁴⁶⁴. Sotilaskurinpitolain⁴⁶⁵ 12:129 § mukaan puolustusministeriö antaa oikeusasiamiehelle kertomuksen vuosittain

”salaisten tiedonhankintakeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta. Kertomus toimitetaan lisäksi tiedoksi suojelupoliisille”.

Edellä mainittua selvitystä ei toimiteta tiedusteluvalvontavaltuutetulle tai tiedusteluvalvontavaliokunnalle. Syynä on se, että sotilasvastatiedustelussa kyse on rikostorjunnasta, eikä sotilastiedustelusta. Näin ollen se ei kuulu tiedusteluvalvontavaltuutetun tai tiedusteluvalvontavaliokunnan valvonnan piiriin, mutta puolustusministeriön suostumuksella se voidaan näille tahoille luovuttaa⁴⁶⁶. Henkilöresurssitarpeeksi valvontavastuun lisääntymisen vuoksi on hallituksen esityksessä mainittu kuusi henkilötyövuotta⁴⁶⁷.

4.3.8 Muu valvonta

Muiksi valvonnaksi voidaan huomioida yksittäiset kansalaiset ja kansalaisjärjestöt, media sekä tiedusteluorganisaatioissa tai niiden lähellä toimivat väärinkäytösten ilmoittajat.

Tiedustelun sisäisen valvonnan näkökulmasta organisaation sisällä työskentelevien tekemillä väärinkäytösilmoituksilla voi olla joskus merkitystä väärinkäytösten ennalta estämiseksi ja niiden paljastamiseksi⁴⁶⁸. Silloin, kun väärinkäytöksistä ilmoitetaan oman organisaation ulkopuolelle, väärinkäytöksen ilmoittaja saattaa joutua itse rikosoikeudelliseen vastuuseen hänelle syntyvän salassapitovelvoitteen rikkomisen myötä, joten ilmoittaja saattaa joissakin tilanteissa esimerkiksi medialle tietoja luovuttaessaan syyllistyä rikokseen⁴⁶⁹.

⁴⁶² Laki puolustusvoimista (551/2007) 3:24 §.

⁴⁶³ HE 203/2017 vp, 332.

⁴⁶⁴ SotTiedL 107 §.

⁴⁶⁵ Laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa (sotilaskurinpitolaki, 255/2014).

⁴⁶⁶ Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 201–202.

⁴⁶⁷ HE 203/2017, 151.

⁴⁶⁸ EIT:n ratkaisussa *Christine Goodwin v. Yhdistynyt kuningaskunta* (17488/90, 27.3.1996) nosti esille uhan siitä, että ilman lähdesuojaa lähteet saattaisivat kieltäytyä nostamasta esille epäkohtia tai kieltäytyä todistamasta.

⁴⁶⁹ Esimerkiksi Helsingin Sanomien 16.12.2017 julkaistua puolustusvoimien viestikookeskusta ja siihen liittyviä salaisiksi luokiteltuja asiakirjoja (HS 16.12.2017) seurasi rikosilmoitus turvallisuussalaisuuden

Väärinkäytösten ilmoittajilla⁴⁷⁰ on ollut erittäin suuri merkitys väärinkäytösten paljastajana tiedustelun sekä yleisesti korruption näkökulmasta⁴⁷¹ ja ne ovat muuttaneet tiedustelua pysyvästi. Termillä 'ilmoittaja' tarkoitetaan tässä yhteydessä henkilöä, joka ilmoittaa organisaation sisällä havaitsemastaan väärinkäytösepäilystä tai muusta epäkohdasta organisaation sisällä tai sen ulkopuolelle toiselle viranomaiselle, kansalaisjärjestölle tai esimerkiksi medialle^{472 473} usein nimettömästi. Taustalla vaikuttava motivaattori ei aina ole vihamielinen, vaan taustalla saattaa olla aito halu vaikuttaa oman organisaation toimintaan.

Tiedusteluorganisaation intressinä on usein kontrolloida sitä, että tieto edes merkittäviä väärinkäytöksiä koskien ei vuoda organisaation ulkopuolelle. Demokraattisessa oikeusvaltiossa laajojen organisaatiotason väärinkäytösten ja vähäistä suurempien yksittäisten virkarikosten julkituomiselle on kuitenkin löydettävissä perusteensa. Kynnys oman organisaation sisäisestä väärinkäytösepäilystä ilmoittamiseen on usein hyvin korkea, koska ilmoittamista seuraavat suorat tai epäsuorat vaikutukset saattavat olla ilmoittajalle huomattavat. Suomessa ei ole väärinkäytöksestä ilmoittavien suojeluun liittyvää lainsäädäntöä, joka selkeyttäisi ja loisi puitteita ilmoittajan oikeudelliselle suojalle^{474 475}. Huomionarvoista on se, että Ruotsissa on erillistä

paljastamisesta (ks. esim. Aamulehti 16.12.2017), josta myöhemmin epäiltiin mm. entistä sotilastiedustelussa johtavassa asemassa vaikuttanutta Georgij Alafuzoffia (ks. esim. YLE 12.7.2019). Tietojen julkaisua vastustettiin huomattavan paljon esimerkiksi sosiaalisessa mediassa (Matti Kortesoja – Risto Kunelius – Heikki Heikkilä 2019, 81–84) ja myös tasavallan presidentti kommentoi vuodon vaikuttavan Suomen luotettavuuteen kumppaneiden silmissä (HS 18.12.2017).

⁴⁷⁰ Ilmoittajista voidaan käyttää esimerkiksi myös hieman leimaavaa termiä 'ilmiantaja' tai englanninkielistä käännöstä mukaillen 'pilliin puhaltaja', 'whistleblowers'.

⁴⁷¹ Laukkanen, Erkki ja Niinimäki, Tommi (2019, 144–145) nostavat ulkomaisista ilmiantajista esimerkeiksi Chelsea Manningin sekä Edward Snowdenin tapaukset. Suomalaisista tapauksista esille nostetaan mm. Fira Oy:n toimitusjohtajan vuonna 2012 tekemä ilmianto edustamansa yrityksen väärinkäytöksistä rakennushankkeessa. Snowdenin tapausta pidetään oletettavasti Yhdysvaltojen suurimpana tietovuototapauksena (mm. Mark M. Lowenthal 2019, 58–59) sekä tapauksena, joka toi tiedustelun "todellisen tilan" laajemmin suuren yleisön tietoon (ks. esim. Matti Kortesoja – Risto Kunelius – Heikki Heikkilä 2019, 78).

⁴⁷² Erkki Laukkanen – Tommi Niinimäki 2019, 143.

⁴⁷³ EIT:n ratkaisusta *Guja vs. Moldova* tukee ilmoittamista medialle. Gujan tapauksessa huomattava yleinen intressi ylitti lojaliteettivaatimuksen. Moldovan oikeuskanslerin lehdistöpäällikön sananvapautta loukattiin irtisanomalla hänet sen jälkeen, kun hän lähetti medialle asiakirjoja, jotka paljastivat parlamentin varapresidentin painostaneen valtakunnansyyttäjää keskeyttämään tutkinnan poliisien väärinkäytöksiä koskevassa tutkinnassa.

⁴⁷⁴ Suomen ratifioimia ilmoittajan suojaamista korostavia sopimuksia toisaalta on, mm. Euroopan neuvoston korruptiota koskeva siviilioikeudellinen yleissopimus (ETS 174), Yhdistyneiden Kansakuntien korruption vastainen yleissopimus (SopS 58/2006) ja Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD:n) lahjonnan vastainen yleissopimus (SopS 14/1999 ja 815/1998). Ks. lisää esim. OM 57/2016.

⁴⁷⁵ Riku Neuvonen 2017, 249.

ilmoittajan suojelua koskeva laki⁴⁷⁶ voimassa ensimmäisenä Skandinavian maana vuodesta 2017 saakka⁴⁷⁷.

Ilmoittajaan mahdollisesti kohdistuvat suorat tai epäsuorat vastatoimet ovat yksi merkittävimmistä pelotteista⁴⁷⁸, joka saattaa estää väärinkäytöksistä ilmoittamisen. Vastatoimet voivat olla moninaisia. Suoria vastatoimia voi olla esimerkiksi työsuhteeseen tai työtehtävien sisältöön puuttuminen. Epäsuorat vaikutukset voivat liittyä esimerkiksi urakehitykseen yleisesti. Mahdollisella rikosoikeudellisilla seurauksilla saattaa olla myös merkittävä pelotevaikutus, erityisesti silloin, jos ilmoittaminen on ristiriidassa itsekriminointisuojaan kanssa, tai jos ilmoittaminen itsessään saattaa johtaa rikosoikeudellisiin seurauksiin.

Euroopan komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi EU-oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelua koskien⁴⁷⁹ keräsi lausuntokierroksella huomionarvoisia näkökulmia. Osa lausunnonantajista kritisoi direktiiviehdotuksessa esitetyn ilmoittajaan kohdistuvan vastatoimien kiellon olevan liian pitkälle ulottuva sekä ongelmallinen esimerkiksi työlainsäädännön näkökulmasta. Toisaalta osa lausunnonantajista näki tarvetta vastatoimien kiellon laajentamiselle⁴⁸⁰. Anonyymien ilmoittamisen osalta valtakunnansyyttäjä lausunnossaan muistutti, että mikäli kyse on muusta kuin rikosilmoituksesta, syyttäjänvirastolle tuleva ilmoitus ei julkisuuslain⁴⁸¹ perusteella ole salassa pidettävä⁴⁸². Näin ollen anonyymien ilmoittamisen ja vastatoimien kiellon ulottaminen muuhun relevanttiin lainsäädäntöön on tarpeen, jotta ilmoittajan henkilöllisyys sekä mahdolliset vastatoimet kyetään estämään.

Jotta organisaatiossa työskenteleviä kyettäisiin ilmoittamaan väärinkäytöksiin liittyvistä havainnoistaan, on ilmoittajaa suojattava asianmukaisesti ja ilmoittamiseen on myös kannustettava. Hyviä käytäntöjä on anonyymiin ilmoittamiseen pohjautuvan ilmoittamisen mahdollistaminen, asianmukainen vastatoimien suoja, väärinkäytösten laaja määritelmä, jolloin muutkin kuin varsinaiset rikokset ovat ilmoitettavissa, sekä suojan ulottaminen tarvittaessa myös

⁴⁷⁶ Lag (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.

⁴⁷⁷ Erkki Laukkanen – Tommi Niinimäki 2019, 154.

⁴⁷⁸ Erkki Laukkanen – Tommi Niinimäki 2019, 145.

⁴⁷⁹ Komission direktiiviehdotus (COM(2018) 218 final).

⁴⁸⁰ Oikeusministeriö. EU–oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelu. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi – lausuntoyhteenveto. OM 2019:5, 12.

⁴⁸¹ JulKL 24.1 § kohta 3.

⁴⁸² Oikeusministeriö. EU–oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelu. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi – lausuntoyhteenveto. OM 2019:5, 20.

organisaation ulkopuoliselle taholle⁴⁸³. Ilmoittaminen ei voi nojata vain toimittajien lähdesuojaan, vaan ilmoittajan tulisi olla vapaa haitallisista seurauksista, jotka johtuvat ilmoittamisesta⁴⁸⁴.

Toisaalta myös organisaation tulisi ainakin jossakin määrin nauttia suojaa perusteettomia ilmoituksia kohtaan, joita saatetaan tehdä esimerkiksi kostona tai muussa haitantekotarkoituksessa. Perusteettomien tiedustelutoimintaa koskevien ilmiäntöjen vaikutus tiedustelutoiminnan yleistä legitimitettiin ja viranomaisien luotettavuutta kohtaan saattaa olla niin suuri, että perusteettoman ilmiäntöön kriminalisoinnille löytyy selkeät perusteet. Mahdollinen kriminalisointi saattaisi kuitenkin merkittävästi vaikuttaa siihen, uskalletaanko lainvastaisuuksiin tai muihin epäkohtiin organisaatioissa puuttua. Myös lähdesuojan murtamista koskevan sääntelyn on oltava tarkkaa ja lähdesuojan murtamista koskevien päätösten tekeminen on oltava läpinäkyvää ja ratkaisujen tekeminen on uskottava tuomioistuimille⁴⁸⁵.

Tiedusteluvalvontalain 11 § sisältää kantelu-oikeuden, joka mahdollistaa jokaiselle oikeuden kannella, mikäli tiedustelutoiminnassa on menetelty lainvastaisesti. Kantelu ei edellytä asianosaissuhdetta, vaan kantelun voi tehdä kuka tahansa. Kantelua ei silti voi tehdä nimettömänä, vaan kantelijan on kirjallisen kantelun yhteydessä ilmoitettava nimensä ja yhteystietonsa, joskin hallituksen esityksessä mainitaan, että nimettömyys ei kategorisesti kantelun tutkimista estäisikään⁴⁸⁶. Lähtökohtaisesti se, että kantelu on tehty nimettömästi, ei koskaan saisi olla peruste jättää asiaa tutkimatta.

Muun ulkoisen valvonnan näkökulmasta teleoperaattoreilla sekä erityisesti kytkennän tekevällä ja tietoliikenteen tiedusteluviranomaiselle luovuttavalla Suomen Erillisverkot Oy:llä on myös eräänlainen roolinsa julkista hallintotehtävää hoitavana tahona tiedustelutoiminnan valvonnan näkökulmasta, koska mainittu yhtiö luo tiedusteluviranomaisille konkreettisesti pääsyn tietoliikenteeseen tuomioistuimen lupapäätöksen rajoissa. Tällöin Suomen Erillisverkot Oy:n on osaltaan huolehdittava siitä, että tiedusteluviranomaisen pääsy tietoliikenteeseen vastaa tuomioistuimen lupapäätöksessä antamaa lupaa⁴⁸⁷ ja että yhtiö ei mahdollista toiminnallaan – tai toimimattomuudellaan – luvaton tai lupapäätökseen nähden liian laajaa tietoliikenteen seuraamista. Teleoperaattorit ovat tässä mielessä myös oikeusasiamiehen ja tiedusteluvalvontavaltuutetun valvottavia⁴⁸⁸.

⁴⁸³ Erkki Laukkanen – Tommi Niinimäki 2019, 147–152.

⁴⁸⁴ Ks. esim. Riku Neuvonen 2017, 252–253.

⁴⁸⁵ Ks. esim. EIT ratkaisu asiassa *Sanoma Uitgevers B.V. v. Alankomaat* (no. 38224/03, 14.9.2010).

⁴⁸⁶ HE 199/2017 vp, 54.

⁴⁸⁷ Ks. esim. Mikko Sarja 2019, 8–10.

⁴⁸⁸ Mikko Sarja 2019, 44.

5 TIEDUSTELUVALVONTAVALTUUTETUN TOIMINTAAN LIITTYVIÄ ERITYISKYSYMYKSIÄ

5.1 Tiedusteluvalvontavaltuutetun toimivaltakysymykset

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toimivalta on laaja ja sitä on sen vuoksi myös kritisoitu. Yksi kritiikki on koskenut valvonnan keskittymistä tiedusteluvalvontavaltuutetulle. Entinen eduskunnan pääsihteeri ja supon entinen päällikkö Seppo Tiitinen on kyseenalaistanut tiedusteluvalvontavaltuutetun merkittävää roolia tiedustelutoiminnan valvojana⁴⁸⁹. Esitetystä kritiikistä huolimatta tiedusteluvalvontavaltuutetun laajalle tiedonsaantioikeudelle sekä mahdollisuudelle puuttua tiedusteluviranomaisen toimintaan on laillisuusvalvonnan näkökulmasta painavat perusteet. EIT on ratkaisussaan *Centrum för Rättvisa v. Ruotsi* korostanut tarvetta sille, että ulkoisilla valvontaelimillä on riittävän laaja tosiasiallinen pääsy asiakirjoihin. Se kiinnitti myös huomiota valvojan toimivaltaan käsitellä tiedustelutoimintaan liittyviä perus- ja ihmisoikeusloukkauksia⁴⁹⁰. Tiedusteluvalvontavaltuutetun tiedonsaantioikeudet on toteutettu laajaksi. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on tiedusteluvalvontalain perusteella oikeus saada tiedusteluviranomaiselta tarvitsemansa tiedot, sekä oikeus tarkastaa viranomaisen toimipaikat fyysisesti. Tiedusteluvalvontavaltuutettu vastaanottaa kanteluita ja tarvittaessa tiedusteluvalvontavaltuutetulla voi nähdä olevan riittävät mahdollisuudet käsitellä toiminnassaan perus- ja ihmisoikeuksiin kohdistuvia loukkauksia. Tarvittaessa tiedusteluvalvontavaltuutetulla on mahdollisuus siirtää asia esitutkintaviranomaiselle⁴⁹¹ sen arvioimiseksi, onko esitutkinnan aloittamiselle perusteet. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on myös oikeus määrätä tiedustelutiedon hävittämisestä, jonka voi nähdä perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta välttämättömänä⁴⁹². Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi käyttää läsnäolo- ja puheoikeuttaan tuomioistuimessa tiedustelumenetelmän käyttöä koskevassa asiassa ja kannella tarvittaessa hovioikeudelle. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on myös mahdollisuus tiedusteluvalvontalain 7 § nojalla arvioida lainsäädännön toimivuutta ja tuoda lainsäädäntöön liittyviä kehitysehdotuksia esille. Kokonaisuutena voidaan arvioida, että tiedusteluvalvontavaltuutetun toimivalta vastaa sitä, mitä EIT ratkaisussa *Centrum för Rättvisa v. Ruotsi*⁴⁹³ edellytti. Kun tiedusteluvalvontavaltuutetun

⁴⁸⁹ Aamulehti 4.1.2018.

⁴⁹⁰ *Centrum för Rättvisa v. Ruotsi*, no. 35252/08, 19.6.2018.

⁴⁹¹ TiedValvL 16 §.

⁴⁹² Ks. lisää esim. HE 199/2017 vp, 27.

⁴⁹³ *Centrum för Rättvisa v. Ruotsi*, no. 35252/08, 19.6.2018.

toimivaltaa verrataan muihin erityisvaltuutettuihin, ei toimivallan voi nähdä muodostuva suhteettoman suureksi. Mikäli tiedusteluvaltuutetun tiedonsaanti- ja valvontaoikeuksia olisi päädytty rajoittamaan, olisi tiedusteluvalvontavaltuutetusta muodostunut kapea-alainen toimija ja toimivallan rajaamista ei tiedusteluvalvontavaltuutetun ydintehtävän näkökulmasta voisi nähdä perustelluksi. Tiedusteluvalvontavaltuutetun mahdollisuus toimia suojelupoliisin toiminnan yleisenä laillisuusvalvojana peittää ne mahdolliset valvonta-aukot, jotka olisivat saattaneet syntyä, jos tiedusteluvalvontavaltuutetun tiedonsaantioikeus olisi rajattu kategorisesti käsittämään pelkästään tiedustelutoimintaan liittyvät asiakokonaisuudet. Tästä näkökulmasta tehty valinta toteuttaa valvonta laajalla tiedonsaantioikeudella tukee tiedusteluvalvontavaltuutetun kykyä toimia tehtävässään. On huomioitava myös se, että tiedusteluvalvontavaltuutettuun itseensä kohdentuu laillisuusvalvontaa ylimpien laillisuusvalvojien toimesta, joilla on perustuslakiin perustuva oikeus saada tietoa myös tiedusteluvalvontavaltuutetulta. Näin tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintaan kyetään tarvittaessa puuttumaan ylimpien laillisuusvalvojien toimesta, mikäli puuttumiselle syntyisi tarve.

5.2 Tiedusteluvalvontavaltuutetun roolista laillisuusvalvojana

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus on toteutettu laajasti ja kattavasti siten, että selkeitä valvontakatveja ei voi nähdä muodostuvan⁴⁹⁴. Valvontakatveiden muodostumista on ehkäisty erityisesti toteuttamalla tiedustelun valvontaa yhdistämällä tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävään suojelupoliisin yleinen laillisuusvalvonta. Tiedusteluvalvontavaltuutetun roolilla tiedustelutoiminnan laillisuusvalvojana on tiettyjä yhtäläisyyksiä ylimpien laillisuusvalvojien tehtäväkentän kanssa, sillä tiedusteluvalvontavaltuutetun rooli on luotu laajaksi ns. 'ombudsman'-tyyppiseksi laillisuusvalvojan rooliksi⁴⁹⁵.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä säädetään perustuslaissa sekä oikeusasiamieslaissa⁴⁹⁶ ja ylimpien laillisuusvalvojien roolin voi nähdä ennen kaikkea myös ns. valvojien valvojana.

⁴⁹⁴ Yhden poikkeuksen muodostaa sotilaskurinpitolain (laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa 255/2014). 12:129 § nojalla eduskunnan oikeusasiamiehelle luovutettava kertomus tiedonhankintakeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta. Kertomusta ei luovuteta lain perusteella tiedusteluvalvontavaltuutetulle. Kertomus kuitenkin voidaan luovuttaa tiedusteluvalvontavaltuutetulle ja on oletettavissa, että näin myös tehdään. Kertomukseen kuitenkin kohdistuu laillisuusvalvontaa eduskunnan oikeusasiamiehen suorittaman valvonnan näkökulmasta.

⁴⁹⁵ Ks. lisää mm. HE 199/2017 vp, 50.

⁴⁹⁶ Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002).

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tietojensaantioikeudesta säädetään perustuslain 111 §:ssä, jonka mukaan

”[o]ikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot”.

Tietojensaantioikeus on toteutettu perustuslain tasolla hyvin selkeästi ja yksiselitteisesti sekä siten, että tietojensaantioikeus ei jätä sellaista tilannekohtaista tulkinnanvaraa, joka saattaisi vaarantaa oikeusasiamiehen tai oikeuskanslerin tehtävän hoitamista. Tiedonsaantioikeutta ei myöskään ole rajattu esimerkiksi tallennettuun tietoon, kuten ei tiedusteluvalvontavaltuutetunkaan osalta. Perustuslain säädöksen voi nähdä nostavan ylimmät laillisuusvalvojat oikeudellisesti erityisvalvontatehtäviä suorittavien laillisuusvalvojen yläpuolelle ”valvojen valvojan” asemaan.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tiedonsaantioikeus haluttiin toteuttaa laajaksi⁴⁹⁷ ja siten, että tiedusteluvalvontavaltuutetulla on oikeus tehdä myös tiloja koskevia tarkastuksia fyysisesti tiedusteluviranomaisten tiloihin. Vastaava mahdollisuus on oikeuskanslerilla. Näin tiedusteluvalvontavaltuutetun tiedonhankinta ei jää pelkästään tietojärjestelmien tarkastelun tai yleisissä tiloissa tapahtuvien vierailuiden kautta hankittavan tiedon varaan. Tiedusteluvalvontavaltuutetulle luotiin myös yksiselitteiset mahdollisuudet puuttua tarvittaessa viranomaisen toimintaan esimerkiksi antamalla esimerkiksi määräyksiä tiedustelun keskeyttämiseen tai tiedon hävittämiseen liittyen⁴⁹⁸, jolloin tiedusteluvalvontavaltuutetun asema suhteessa valvottavaan ei jää pelkän ohjeistamisen tasolle. Oikeus antaa valvottavalle määräyksiä korostaa tiedusteluvalvontavaltuutetun ohjauksellista asemaa suhteessa valvottavaan. Toisaalta joissakin tilanteissa, kuten tiedustelutiedon hävittämistä määrättäessä⁴⁹⁹, tiedusteluvalvontavaltuutetun on huomioitava, ettei tietoa voida hävittämisen jälkeen enää palauttaa. Koska tiedon hävittäminen on tehtävä välittömästi määräyksen antamisen jälkeen, tulee tiedusteluvalvontavaltuutetun kyetä riittävällä tavalla arvioimaan tiedon hävittämisen vaikutukset tiedustelutoiminnalle ja asian osalta tehtävään mahdolliseen esitutkintaan laajemmin. Toisaalta se, että tiedusteluvalvontavaltuutettu on oikeutettu antamaan välittömän ja velvoittavan määräyksen tietojen hävittämiseen, on tarkoituksenmukaista erityisesti tilanteissa, joissa viranomainen olisi saattanut toimia esimerkiksi tietojen keräämisen ja tallentamisen suhteen mielivaltaisesti. Tällöin intressi tiedon välittömään ja pysyvään hävittämiseen on suuri.

⁴⁹⁷ HE 199/2017 vp, 35.

⁴⁹⁸ TiedValvL 15 §.

⁴⁹⁹ Ibid.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävän takia toimintaa toteutetaan lähellä valvottavaa tiedusteluviranomaista. Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävän voi katsoa poikkeavan merkittävästi tässä mielessä oikeusasiamiehen tehtävästä, joka toteuttaa laillisuusvalvontaa pääasiassa jälkikäteisesti ja pitkälti kanteluihin pohjautuen. Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi ankarimpina toimina antaa tiedusteluvalvontalain mukaisia määräyksiä valvottavalle. Oikeusasiamiehen ankarimmaksi puuttumiskeinoksi voi katsoa mahdollisuuden virkasyytteen nostamiseen, joskin pääasiallisesti nähtävillä on entistä enemmän ohjaavaa ja pedagogista pehmeää otetta⁵⁰⁰.

Oikeusasiamiehen valvonnan kohteet on mielletävä laajasti siten, että se käsittää virkamiesten lisäksi julkista tehtävää hoitavat tahot. Vastaavalla tavalla tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävä käsittää myös esimerkiksi teleoperaattoreiden tiedustelutoimintaan liittyvät tehtävät esimerkiksi niiden tehdessä tiedusteluviranomaista varten kytkentöjä, jotka mahdollistavat tietoliikenteeseen kohdentuvan tiedustelun⁵⁰¹. Näin ollen oikeusasiamiehen ja tiedusteluvalvontavaltuutetun tiedonsaantioikeuksien voi katsoa koskevan laajasti sekä viranomaistoiminnan kokonaisuutta, mutta myös yleisesti sellaisia yksityisiä toimijoita, jotka hoitavat julkista tehtävää.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun sekä oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävässä korostuu perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta silloin, kun yksilöön kohdistuu merkittäviä vallankäytön mahdollisuuksia. Tällöin kumpakaan instituutiota ei voida katsoa tahoksi, jonka tulisi valvontatehtävässä asettaa yksilön perus- ja ihmisoikeusturvan edelle esimerkiksi poliittisesta toiminnasta kumpuavia erityisiä tavoitteita tai hallinnon tai valvottavan viranomaisen muita prioriteetteja. Tiedustelun valvonnan riippumattomuuden merkitys on korostunut myös EIT:n ratkaisukäytännössä⁵⁰², joka korostaa tiedusteluvalvontavaltuutetun roolin erillisyyden selkeää korostamista muusta hallintotoiminnasta. Tehtävien priorisoinnin osalta on huomattava, että molemmat instituutiot voivat itse priorisoida tehtäviään siten, miten ne itse katsovat sen tarkoituksenmukaiseksi. Priorisoinnin tulisi kuitenkin olla valvonnan näkökulmasta mahdollisimman tarkoituksenmukaista ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen painottuvaa sekä hallinnon yleiset oikeusperiaatteet huomioonottavaa.

⁵⁰⁰ Jaakko Husa 2002, 352–353.

⁵⁰¹ Mikko Sarja 2019, 8–10.

⁵⁰² Ks. lisää esim. HE 199/2017 vp, 26.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtäväkenttä ei vaikuta muiden viranomaisten asemaan⁵⁰³ ⁵⁰⁴ esimerkiksi rajoittamalla muiden valvontaviranomaisten valvontaoikeuksia, vaan sen voi katsoa täydentävän jo olemassa olevia muita valvontarakenteita. Näin ollen esimerkiksi oikeusasiamiehen keskeinen rooli laillisuusvalvojana pysyy entisenlaisena ja oikeusasiamiehen asema suhteessa tiedusteluvalvontavaltuutettuun säilyy yksiselitteisenä. Tiedusteluun keskittynyt erillinen laillisuusvalvoja voidaan katsoa myös oikeusasiamiehen resurssit huomioiden hyväksi asiaksi, sillä oikeusasiamiehen puuttumiskyky vajaiden resurssien vuoksi on ollut jo ennestään heikko⁵⁰⁵. Tehtäväkenttä muodostaa päällekkäisyyttä ylimpien laillisuusvalvojien ja muiden erityisvalvojien kanssa, mutta päällekkäisyyden voi katsoa myös turvaavan tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävän hoitoa⁵⁰⁶. Tiedusteluvalvontavaltuutetun sijoittaminen tietosuojavaltuutetun toimintojen yhteyteen mahdollistaa osaamisen jakamiseen ja resursointiin liittyviä hyötyjä ja lisäksi osa palveluista voidaan toteuttaa yhteisesti⁵⁰⁷.

5.3 Tiedusteluvalvontavaltuutetun resurssit

Tiedusteluvalvontavaltuutetun laajan tehtäväkentän vuoksi erityinen huomio on kiinnitettävä tiedusteluvalvontavaltuutetun käytettävissä oleviin resursseihin. Tiedusteluvalvontavaltuutettu ei kykene turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista silloin, jos resurssit eivät ole tehtävään nähden asianmukaisesti järjestetty. Valvontajärjestelmien käytössä olevien resurssien ja tosiasiallisten valvontamahdollisuuksien turvaaminen on välttämätöntä⁵⁰⁸, jotta valvonnasta ei tule muodollista tai kyvytöntä suorittamaan valvontaa siinä laajuudessa, kuin se on tarpeellista.

⁵⁰³ Tätä korostetaan esimerkiksi TiedValvL 1 § 2 momentissa, jonka mukaan ”eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin harjoittamasta laillisuusvalvonnasta säädetään erikseen”. Näin ollen ylimpien laillisuusvalvojien rooli myös valvojien valvojana turvataan (ks. lisää esim. HE 199/2017 vp, 42).

⁵⁰⁴ HE 199/2017 vp, 36.

⁵⁰⁵ Tuomas Metsäranta totesi väitöskirjassaan (2015, 328), että ”[o]ikeusasiamiehen mahdollisuuksia valvoa [poliisin salaisia tiedonhankintakeinoja ja yksityisyyden suojaa] ... rajoittaa kuitenkin merkittävästi resurssien puute, joten oikeusasiamies ei voi puuttua edes kaikkiin tutkimisen arvoisiin kysymyksiin”.

⁵⁰⁶ Tiedusteluvalvontavaltuutetun resursseiksi on esitetty tiedusteluvalvontavaltuutetun lisäksi kahta esittelevää virkamiestä sekä yhtä toimistoapulaista. Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävien hoitaminen kyseisillä resursseilla on vähintäänkin kyseenalaista silloin, kun tiedusteluvalvontavaltuutetun voidaan olettaa toimivan etukäteispainotteisesti ja verkostomaisesti, eikä vain siten, että pääpainona on kanteluiden ratkaiseminen esittelystä. Henkilöstöstä säädetään TiedValvL 20 §:ssä. Resursseja käsitelty mm. HE 199/2017 vp, 38–40.

⁵⁰⁷ HE 199/2017 vp, 37.

⁵⁰⁸ Eduskunnan oikeusasiamies totesi vuoden 2015 kertomuksessaan sivulla 181, että ”SM:n laillisuusvalvonnan henkilöresurssit ovat saatujen tietojen mukaan varsin vähäiset ja henkilöstöllä on runsaasti muitakin tehtäviä. Tulisi varmistaa, ettei Suojelupoliisin valvonnan taso laske”.

Hallituksen esityksessä arvioidut tiedusteluvalvontavaltuutetun resurssit⁵⁰⁹ voidaan katsoa kyseenalaiseksi silloin, kun tiedusteluvalvontavaltuutetun odotetaan toimivan ennakkopainotteisesti ja verkostomaisesti yhteistyössä tiedusteluviranomaisten kanssa siten, että tiedusteluvalvontavaltuutetun keskeinen tehtävä ei ole ratkaista vain sille tehtyjä kanteluja.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun on oltava lähellä konkreettista tiedusteluviranomaisten operatiivista toimintaa ja toiminnassa tulee kokonaisuuden lisäksi huomioida myös yksityiskohdat⁵¹⁰. Jotta tiedusteluviranomaisen toimintaa voidaan seurata mahdollisimman lähellä konkreettista ydintoimintaa ja mahdollisimman ennakkopainotteisesti ja reaaliaikaisesti, on tiedusteluvalvontavaltuutetun resurssien oltava sellaiset, että valvonta voidaan toteuttaa molempia tiedusteluviranomaisia koskien uskottavalla tavalla. Tiedusteluvalvontavaltuutetun käytössä olevien resurssien säännöllinen arviointi tulisi suorittaa säännöllisesti.

Erääksi resursointiin liittyväksi riskiksi voidaan nähdä keskinäisriippuvuuden kautta syntyvät riskit ja kokonaisvalvonnan pettäminen silloin, jos tiedusteluvalvontavaltuutetulla ei ole asianmukaisia resursseja käytettävissään. Parlamentaarista valvontaa harjoittava tiedusteluvalvontavaliokunta on monin tavoin riippuvainen tiedusteluvalvontavaltuutetun tuottamasta tiedosta, sillä tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeudet ovat tiedusteluvalvontavaltuutettua suppeammat ja yleisluonteisemmat. Keskinäisriippuvuudesta saattaa muodostua ongelma erityisesti sellaisessa tilanteessa, jossa tiedusteluvalvontavaltuutettu ei resurssiensa tai muiden syiden vuoksi kykene tosiasiallisesti valvomaan tiedustelutoimintaa riittävällä tavalla ja tuottamaan tarvittavaa tietoa muille valvontaa harjoittaville tahoille, kuten parlamentaarista valvontaa harjoittavalle tiedusteluvalvontavaliokunnalle. Tällöin yhden valvontaosan pettäminen saattaa hankaloittaa merkittävästi muiden valvontajärjestelmien toimintaa.

Pelkkä tiedusteluvalvontavaltuutetun oikeus päästä käsiksi tietoon ei riitä asianmukaiseen valvontaan, vaan valvontaa on myös konkreettisesti tehtävä. Erilaisten tietojärjestelmien asianmukaisessa käytössä on ollut myös Suomessa lainvastaisia menettelyjä⁵¹¹, joista on seurannut tilanne, että kaikkea sellaista tietoa, joka olisi tullut tallentaa, ei ole tallennettu tai tieto on tallennettu harhaanjohtavasti. Tiedusteluvalvontavaltuutetun tulisikin valvontatehtävässä

⁵⁰⁹ Tiedusteluvalvontavaltuutetun lisäksi resursseiksi on arvioitu kaksi esittelevää virkamiestä sekä yksi toimistosihteeri. HE 199/2017 vp, 38–40.

⁵¹⁰ Ks. mm. Mikael Lohse – Marko Viitanen 2019, 173.

⁵¹¹ Esimerkiksi ns. Aarnio-jutun yhteydessä ilmeni, että poliisin tietolähderekisteriin on jätetty tallentamatta tietoja ja sieltä on poistettu tietoja (ks. esim. Kaleva 2.10.2018). Mikäli tiedustelutoimintaa harjoittava organisaatio ei itse syystä tai toisesta valvo riittävästi, että sen käytössä olevia tietojärjestelmiä ja muita tiedon tallentamismuotoja käytetään vilpittömästi ja asianmukaisella tavalla, saattaa tiedusteluvalvontavaltuutetun tosiasiallinen mahdollisuus laillisuusvalvontaan heiketä siksi, että tiedusteluvalvontavaltuutettu ei pääse kirjaamattomaan tietoon käsiksi.

huomioida myös mahdollisuus siihen, että kaikkea tietoa ei esimerkiksi kiireen, riittämättömän ohjeistuksen, väärin käytäntöjen tai väärinkäytösten vuoksi ole tallennettu asianmukaisesti tietojärjestelmään tai muuhun tallennusmuotoon lain, ohjeistuksen, hyvän tavan tai muiden seikkojen edellyttämällä tavalla. Mikäli tiedusteluvalvontavaltuutettu nojaa valvonnassaan säännönmukaisesti esimerkiksi resurssivajeen vuoksi vain tallennettuihin tietoihin eikä omaehtoisesti pyri selvittämään, onko kaikki saatavilla oleva tieto asianmukaisesti tallennettu, voi valvonta pahimmillaan muodostua muodolliseksi tietojärjestelmiin kirjatun tiedon ja kanteluiden tutkiskeluksi. Tiedusteluvalvontavaltuutetun tulisi ottaa vahva rooli itsenäisenä ja oma-aloitteisesti asioita selvittävänä laillisuusvalvojana, joka omatoimisesti havaitsee myös huonoja toimintatapoja ja puuttuu niihin riittävällä tavalla. Asianmukaisten resurssien järjestäminen on välttämätöntä tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintakyvyn turvaamiseksi.

5.4 Tiedusteluvalvontavaltuutetun henkilö

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävän hoitaminen edellyttää tiedustelun toimialan tuntemista. Koska tiedusteluosaamista voidaan uskottavalla tavalla hankkia pääasiassa vain tiedusteluviranomaisen palveluksessa toimimalla, rajaa se tiedusteluvalvontavaltuutetuksi nimitettävien henkilöiden määrää huomattavasti. Mikäli tiedusteluvalvontavaltuutettu nimitetään esimerkiksi suojelupoliisin virasta tiedusteluvalvontavaltuutetuksi, aiheuttaa nimitys perustellun kysymyksen mahdollisista suorista tai epäsuorista ristiriidoista valvojan ja valvottavan roolin välillä pelkkien jääviyskysymysten lisäksi. Valvojan ja valvottavan roolin läheisyys saattaa muodostua ongelmalliseksi myös silloin, kun valvoja ja valvottava toimivat pienissä kokoonpanoissa henkilötasolla.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tulisi kyetä varmistamaan täysi itsenäisyys ja riippumattomuus valvomistaan tiedusteluviranomaisista myös siten, että se tukee tiedustelun valvonnan yleistä legitimitettiä. Tällöin esimerkiksi aiempi työskentely tiedusteluviranomaisen palveluksessa saattaa nostaa esille perustellun kysymyksen tosiasiallisesta riippumattomuudesta kokonaisuutta arvioitaessa⁵¹².

Tiedusteluvalvontavaltuutetun virantäytössä tulisikin punnita tarkasti tehtävään nimitettävän aiempi virkaura ja sen mahdollinen vaikutus tosiasialliseen riippumattomuuteen. Sama riippumattomuusedellytys tulisi punnita tapauskohtaisesti myös tiedusteluvalvontavaltuutetun toimistossa työskentelevien esittelevien virkamiesten osalta.

⁵¹² Ks. esim. HaVL 36/2018 vp, 8 sekä PeVM 9/2018 vp, 7.

5.5 Tiedustelutiedon luovuttaminen ulkomaiselle kumppanille tiedusteluviranomaisten välisessä kansainvälisessä yhteistyössä

Tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittaman valvonnan näkökulmasta erityisesti tilanne, jossa tietoja vaihdetaan ulkomaisen tiedustelupalvelun kanssa⁵¹³, on erityisen haastava. Tällöin ratkaisevaa tietojen luovutuksen näkökulmasta on, onko kyseessä henkilötietoja sisältävä tiedon luovuttaminen ja onko tiedon luovuttaminen välttämätöntä tai tarpeellista tiedusteluviranomaisen tehtävien hoitamiseksi.

Tietoja luovutettaessa vaakakupissa ei paina ainoastaan tietojen luovutuksen merkitys rekisteröidyn perus- ja ihmisoikeuksille. Tiedusteluvalvontavaltuutettu joutuu valvonnassa punnitsemaan lisäksi tietoja vastaanottavan valtion ihmisoikeustilannetta ja tietosuojan yleistä tasoa sekä huomioimaan Suomen kansainväliset suhteet laajemmin^{514 515}. Tämä edellyttää sitä, että tiedusteluvalvontavaltuutetulla on saatavillaan riittävästi luotettavaa ja relevanttia ulkoista tietoa esimerkiksi kohdemaan tiedustelutoiminnasta, ihmisoikeustilanteesta ja yhteiskunnasta yleisesti sekä riittävät resurssit ja kyvyt arvioida viranomaisen toimintaa suhteessa perusteltuun tarpeeseen luovuttaa tietoja. Lisäksi tiedusteluvalvontavaltuutetulla täytyy olla riittävät tiedot punnitakseen henkilötietoja sisältävän tiedon luovuttamisen perusteltavuutta ja välttämättömyyttä.

Tietojen luovuttamisen merkitys huomioiden käsitys tietoja vastaanottavan valtion tilasta ei voi pohjautua pelkästään valvottavan omaan näkemykseen asian tilasta tai tiedon luovutuksen tarpeesta. Tiedusteluvalvontavaltuutetun tulisi valvoa tietojen luovuttamista toiminnan merkittävyyden vuoksi hyvin tarkasti ja yksityiskohtaisesti. Tämä korostaa tiedusteluvalvontavaltuutetun riittävien resurssien turvaamista.

5.6 Tiedusteluvalvontavaltuutetulle tehtävä kantelu

Jokaisella on oikeus kannella tiedusteluvalvontavaltuutetulle⁵¹⁶. Tiedustelutoiminnan legitimitetin ja yleisen uskottavuuden vuoksi kanteluiden perusteellinen ja asianmukainen

⁵¹³ PoL 5a:57 § ja SotTiedL 20 §.

⁵¹⁴ Tietoja ei voi luovuttaa esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilötietoja sisältävän tiedustelutiedon luovuttaminen ei ole välttämätöntä tai tarpeellista, tietojen luovutus ei ole Suomen kansallisten etujen mukaista tai perustellusti voidaan epäillä tiedon luovuttamisen johtavan sellaiseen tilanteeseen, jossa jotakuta uhkaa kidutus, kuolemanrangaistus taikka muu ihmisarvoa loukkaava toiminta. Ks. lisää mm. Mikael Lohse – Marko Meriniemi – Kosti Honkanen 2019, 264.

⁵¹⁵ HE 242/2018 vp, 159.

⁵¹⁶ TiedValvL 11 §.

tutkiminen on välttämätöntä. On oletettavissa, että ainakin osa kanteluista johtaa tiedusteluvalvontavaltuutetun toimenpiteisiin.

Kantelua ei voida tehdä nimettömästi. Toisaalta nimettömyyttä ei sinänsä ole määritelty esteeksi kantelun tutkimiselle, vaan tiedusteluvalvontavaltuutettu voi tutkia kantelun harkintansa mukaan. Lakiin perustuvaa velvollisuutta kantelun tutkimiseen ei tällöin kuitenkaan ole. Tiedustelun valvontakokonaisuuden näkökulmasta olisi tärkeää, että tiedusteluvalvontavaltuutetulle voitaisiin tehdä myös nimetön kantelu, joka tiedusteluvalvontavaltuutetun tulisi tutkia.

Vaikka nimettömien kanteluiden mahdollistaminen saattaisi aiheuttaa sen, että niitä tehtäisiin esimerkiksi haitantekotarkoituksessa, tai että nimettömien kanteluiden tutkiminen saattaisi aiheuttaa lisäresursointitarpeita, nimetön kantelumahdollisuus mahdollistaisi matalan kynnyksen ilmoittamisen havaituista epäkohdista. Nimettömän kantelun mahdollistaminen olisi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen varmistamisen näkökulmasta perusteltua. Tulevassa lainsäädännön keittämisessä tulisikin huomioida nimettömän kantelumahdollisuuden toteuttaminen siten, että tiedusteluvalvontavaltuutetulla olisi velvollisuus tutkia myös nimettömät ja riittävän yksilöimättömät kantelut.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä pro gradu -tutkielmassa ensisijaisena tutkimuskysymyksenä oli, kykeneekö tiedusteluvalvontavaltuutettu turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen tiedustelutoiminnassa. Tiedusteluvalvontavaltuutetun toimivalta on toteutettu laajasti ja tietyt heikkoudet tunnistamalla tiedusteluvalvontavaltuutetun kyky turvata perus- ja ihmisoikeudet tiedustelutoiminnassa ovat asianmukaisella tasolla. Lainvalmistelun aikana perus- ja ihmisoikeusvaikutukset on arvioitu kattavasti. Toissijaisena tutkimuskysymyksenä oli, onko tiedustelutoiminnan valvonta tosiasiallisesti perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta asianmukaista ja riittävää huomioiden tiedustelun valvonta kokonaisuutena. Tiedustelun valvonta on Suomessa toteutettu laajasti ja valvontaa hajauttamalla, joka vaikuttaa turvaavan sekä laillisuusvalvonnan että parlamentaarisen valvonnan osa-alueet hyvin. Ulkoinen valvonta on kuitenkin aina vasta toissijaista ja tiedusteluviranomaisen itsensä harjoittama sisäinen omavalvonta on aina ensisijaista valvontaa, jonka merkitystä tulisi korostaa myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

Tiedustelutoiminta on eräänlaista tasapainoilua yksilön oikeuksien ja kansallisen turvallisuuden välillä⁵¹⁷. Tasapainon löytäminen saattaa olla haastavaa, koska suojattavien intressien välillä voidaan nähdä jännitteitä ja molempien etujen suojaamiselle on olemassa korkea intressi. Tarkoitus ei kuitenkaan voi pyhittää keinoja ja tiedustelutoimintaa on valvottava asianmukaisesti. Tiedustelutoiminnassa viranomaisen käyttää merkittävää julkista valtaa. Vallankäyttöön sisältyy aina riski väärinkäytöksistä sekä viranomaisen mielivallasta. Väärinkäytösten mahdollisuus on aina olemassa tehokkaiden valvontakeinojen olemassaolosta huolimatta, eikä mielivallan vaaraa voida käytännössä lainkaan poistaa. Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous (PACE) nosti julkilausumassaan esille riskin siitä, että tiedustelutoimijat saattavat päästä irti demokraattisesta kontrollista ja siten muodostaa uhan avoimelle ja vapaalle yhteiskunnalle⁵¹⁸.

Tiedustelureformin yhteydessä perusoikeussuojaa heikennettiin. Perusoikeuksien heikentämistä voidaan aina pitää poikkeuksellisenä toimenpiteenä, johon tulisi olla erityisen painavat perusteet. Perusoikeussäännökset voidaan nähdä lähtökohtaisesti eräänlaisina optimointikäskyinä, joiden

⁵¹⁷ Aihepiiriin liittyvässä keskustelussa esiintyy usein jännite äärivaihtoehtojen välillä. Esimerkiksi Michael J. Martinez (2015) nostaa esille ääripäät täydellisen yksilönvapauden ja totalitarismin välillä todeten "[a]t one end of the spectrum is absolute freedom, which can be defined as a complete absence of constraints on individual behavior. A person can do whatever he or she wants. At the other end of the spectrum, a totalitarian state can be created so there is no individual freedom whatsoever...".

⁵¹⁸ Euroopan komissio, Parlamentaarinen yleiskokous, julkilausuma 2045 (2015), kohta 9.

avulla perusoikeuksien tosiasiallista toteutumista pyritään turvaamaan⁵¹⁹ erilaisien toimenpiteiden ja lainsäädännön avulla. Tiedustelureformin yhteydessä yksityisyyden suojaa päädyttiin heikentämään lisäämällä perustuslain 10 §:n uusi neljäs momentti, jonka mukaan

”[I]ailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta”⁵²⁰.

Perustuslain muuttamisella mahdollistettiin tiedustelutoiminnan harjoittaminen siinä laajuudessa kuin se nähtiin tarpeelliseksi, mutta samassa yhteydessä tehtiin myös tarkennuksia suhteessa perusoikeuden vallitsevaan soveltamiskäytäntöön⁵²¹. Perusoikeuksien heikentäminen on mahdollista, koska kaikkia perusoikeuksia ei yleisesti voida katsoa sellaisiksi, että niitä ei koskaan voitaisi olosuhteiden muuttuessa muuttaa⁵²². Perusoikeuksien rajoittamiseen tulisi kuitenkin lähtökohtaisesti suhtautua pidättyvästi⁵²³ noudattaen perustuslakivaliokunnan johtamia perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä⁵²⁴.

Yksi näistä seitsemästä perusoikeuksien rajoitusedellytyksestä on vaatimus perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta. Varsinaista perusoikeuden ”ytimen” yksityiskohtaista määritelmää ei ole perustuslakivaliokunnan toimesta määritely, mutta perusoikeusmuutokset eivät kuitenkaan voi tehdä tyhjäksi perusoikeuden konkreettista sisältöä⁵²⁵. Perustuslain 10 §:n muutoksen näkökulmasta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukainen oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta on myös huomioitava. EIS:n 8 artikla ei ole rajoittamaton silloin, kun suojaan puuttuminen pohjautuu kansalliseen lainsäädäntöön sekä välttämättömyyteen. Konkreettisessa soveltamistilanteessa keskeisenä ohjenuorana sekä lainsäätäjälle että lain soveltajalle voidaan pitää näkökulmaa siitä,

⁵¹⁹ Veli-Pekka Viljanen 2001, 12–13.

⁵²⁰ Perustuslain 10 § 4 mom.

⁵²¹ HE 198/2017 vp, s. 34 todetaan, että ”[p]erustuslain 10 §:n 3 momentissa käytetyn ilmaisun ’rikosten tutkinnassa’ tulkinta erkaantui säännöksen sanamuodosta jo varsin nopeasti vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen” ja sivulla 28 todetaan, että ”[p]erustuslain 10 §:n 3 momentin tulkinta on ... laajentunut kattamaan myös tiettyjen rikosten estämisen jo varsin pian perusoikeusuudistuksen jälkeen. Näin pitkäaikainen ja vakiintunut perusoikeussäännöksen sanamuodosta eroava lainsäädäntökäytäntö on omiaan muuttamaan perusoikeussääntelyä sanonnallisesti harhaanjohtavaksi.”.

⁵²² HE 309/1993 vp, 29.

⁵²³ PeVM 5/2005 vp, 2.

⁵²⁴ PeVM 25/1994 vp, 5.

⁵²⁵ Ks. lisää mm. Veli-Pekka Viljanen 2001, 229–232. Viljanen toteaa s. 231, että ”...jonkin perusoikeuden ulottuvuuden kuuluminen perusoikeuden ydinalueeseen sulkee jo lähtökohtaisesti pois mahdollisuuden, että olisi olemassa sellainen painava yhteiskunnallinen intressi, joka oikeuttaisi rajoittamaan sitä...”.

että tiedusteluviranomaisen harkintamarginaali ei voi jäädä suhteettoman suureksi lakia sovellettaessa⁵²⁶. Vaikka yleistä ja kohdentamatonta tietoliikenteen seuraamista ei perustuslaissa ole katsottu tarpeelliseksi nimenomaisesti kieltää, perustuslakimuutoksen myötä viranomaiselle ei kuitenkaan muodostu rajoittamatonta oikeutta puuttua luottamuksellisen viestin salaisuuteen⁵²⁷
⁵²⁸.

Tiedustelun valvonnalla pyritään muiden tavoitteiden ohella edistämään ja turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Valvonta on kuitenkin pääosin jälkikäteistä. Hallintovaliokunta totesi lausunnossaan, että

”mikään järjestelmä tai valvonta voi korvata sitä, että asiat jo ensi vaiheessa tehdään oikein. Tähän seikkaan on panostettava kaikkein eniten”⁵²⁹.

Oikeat toimintatavat ja riittävä ja asianmukainen ohjaus voidaankin nähdä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisen näkökulmasta keskeisimpänä. Valvontaa tulisi mahdollisuuksien mukaan toteuttaa mahdollisimman paljon jo ennakkolisessä vaiheessa. Ennakollisen valvonnan näkökulmasta keskeinen toimija tiedusteluvalvontavaltuutetun ohella on Helsingin käräjäoikeus silloin, kun se esimerkiksi tekee päätöksiä tiedustelumenetelmien käyttämisestä.

Yksityisyyttä voidaan pitää yleisesti yhtenä tärkeimmistä ja keskeisimmistä perus- ja ihmisoikeuksista⁵³⁰. Vaikka tiedustelutoiminnalle on olemassa tarve, ei tiedustelua voi harjoittaa hinnalla millä hyvänsä, vaan sen tulisi aina olla oikeasuhtaista uhkaan ja tavoitteeseen nähden. Yleistä ja kohdentamatonta tietoliikennetiedustelua ei voida harjoittaa⁵³¹. Tästä kohdentamattoman tiedustelun kiellosta huolimatta hakuehtojen ja -luokkien käyttäminen tietoliikenteen laajamittaisessa seulonnassa automatisoidusti tarkoittaa pahimmillaan eräissä tilanteissa konkreettisesti koko väestöön kohdistuvaa massavalvontaa, jonka oikeasuhtaisuus saattaa ajoittain olla kyseenalaista⁵³² huolimatta siitä, että tiedustelumenetelmien käytöstä

⁵²⁶ Ks. esim. *Zakharov v. Venäjä* (no. 47143/06, 4.12.2015).

⁵²⁷ Hallituksen esityksessä 198/2017 vp, s. 38 todetaan, että ”[v]älttämättömyysvaatimuksesta johtuu, ettei ehdotettu perustuslain 10 §:n 4 momentti salli rajoittamatonta puuttumista luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Ehdotettu sääntely ei siten mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaiken kattavaa tietoliikenteen seurantaa tiedustelutoiminnassa. Tällaista kieltoa ei kuitenkaan ole tarpeen ottaa perustuslain tekstiin, sillä kiello seurauksena jo välttämättömyysvaatimuksesta samoin kuin perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä.”.

⁵²⁸ SivTiedL 1 § 4 momentin mukaan ”[t]ietoliikennetiedustelu ei saa olla yleistä ja kohdentamatonta tietoliikenteen seurantaa”.

⁵²⁹ HaVL 40/2014, 4.

⁵³⁰ Riku Neuvonen 2014, 2. luku.

⁵³¹ SivTiedL 1 § ja SotTiedL 65 §.

⁵³² Ks. esim. YLE 8.2.2018.

aiheutuvia haittoja on pyritty minimoimaan. Massavalvontaa on kritisoitu esimerkiksi sen käyttökelpoisuuden, eettisen arveluttavuuden sekä sen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten vuoksi⁵³³ ⁵³⁴. Tiedustelun valvonnassa tulisi kiinnittää erityishuomiota sellaisten tiedustelumenetelmien käyttämisen tarkoituksenmukaisuuteen sekä suhteellisuuteen, jossa tietoliikenteeseen kohdennetaan hakuehtoja ja -lausekkeita. Niiden käyttökelpoisuutta tulisi myös arvioida säännöllisesti ja kriittisesti.

Tiedustelutoimien kohteeksi joutuneen oikeusturva on tietyissä tilanteissa kyseenalainen. EIT:n ratkaisukäytännössä oikeussuojaa on arvioitu erilaisten oikeussuojakeinojen tuottaman yhteisvaikutuksen kautta⁵³⁵. Oikeussuojan toteutumisen keskiössä on se, että tiedustelutoimien kohteeksi joutunut on tietoinen siitä, että häneen on kohdistettu tiedustelumenetelmiä. Jotta tiedustelun kohteeksi joutuneella olisi mahdollisuus hyödyntää tehokkaita oikeussuojakeinoja ja nauttia EIS 8 artiklan sekä perustuslain 21 § mukaisista oikeuksista, tulee hänen olla tietoinen tiedustelun kohteeksi joutumisesta. Kuten EIT ratkaisu *S. ja Marper v. Yhdistynyt kuningaskunta*⁵³⁶ osoittaa, jo tietojen kerääminen ja tallentaminen siksi, että niitä mahdollisesti hyödynnettäisiin myöhemmin, aiheuttaa tilanteen, jossa henkilön yksityiselämään puututaan. Tiedustelumenetelmien käytön kohteeksi joutuneelle tehtävä ilmoitus tulisikin olla aina pääsääntö ja poikkeaminen siitä tai ilmoituksen lykkääminen tulisi olla hyvin poikkeuksellinen toimenpide. Vertailumaissa Virossa, Tanskassa, Saksassa ja Norjassa tiedusteluun keskittyvää tiedusteluvalvontavaltuutetun kaltaista laillisuusvalvojaa ei ole, vaan valvonta on rakennettu olemassa olevan laillisuusvalvonnan sekä parlamentaarisen valvonnan varaan. Norjassa lainsäädäntö on parhaillaan muutosprosessissa, mutta muissa vertailumaissa tiedustelusta on säännelty kansallisessa lainsäädännössä erikseen. Parlamentaarinen valvonta näkyy Saksan tapauksessa G-10 -komissiona, Tanskassa tiedusteluvalvontalautakuntana ja Virossa

⁵³³ SURVEILLE –raportissa (Surveillance: Ethical issues, legal limitations, and efficiency, s. 47) todetaan, että “[w]e find most of the Internet monitoring applications both ethically and legally impermissible, assessing them poorly in comparison with traditional, nontechnology based surveillance methods – Internet monitoring techniques, with the exception of targeted social networking analysis, represent an unacceptable interference with fundamental rights to privacy and data protection, the deepest ethical risks of chill and damage to trust, intrusion and discrimination, while also violating moral norms of proportionality of methods and consent of the policed. Meanwhile these high moral and legal costs reflect a mostly middling to poor usability benefit, performing worse with regard to cost, efficiency and privacy-by-design than lower tech alternatives. The case for a mass Internet monitoring system is found wanting”.

⁵³⁴ Mark Klamberg (2006) totesi massavalvonnan riskeistä, että “[e]ven if the state does not aim at total social control and the actual surveillance is legitimate, the mere possibility of mass surveillance may lead to self-censorship and inhibition”.

⁵³⁵ Mm. Leander v. Ruotsi (n. 9248/81, 26.3.1987) sekä Campbell v. Yhdistynyt kuningaskunta (no. 13590/88, 25.3.1992).

⁵³⁶ S. ja Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta, no. 30562/04, 4.12.2008.

parlamentin turvallisuusviranomaisten valiokuntana. Suomalaisen toteutuksen näkökulmasta erillinen laillisuusvalvontainstituutio näyttäytyy perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistävänä tekijänä erityisesti siksi, että valvonnan ajallisen ulottuvuuden osalta verrokkimaissa valvonnan voi nähdä ennen kaikkea jälkikäteiseksi valvonnaksi, kun Suomessa tiedusteluvalvontavaltuutetulla on mahdollisuus toteuttaa valvontaa myös ennakollisesti. Valvonta voidaan nähdä Suomessa kaiken kaikkiaan kattavaksi suhteessa vertailumaihin. Suomen tapa toteuttaa valvonta hajauttaen valvontaa useammalle taholle näyttäytyy hyvänä ratkaisuna, koska hajautetun valvonnan edut nousevat esille tarkasteltaessa valvonnan kyvykkyyttä vastata tiedustelun valvonnalla tavoiteltaviin tavoitteisiin. Eri tiedustelutoiminnan ympärille luodut valvonnan osa-alueet tukevat toisiaan ja luovat varsin kattavan valvontakokonaisuuden⁵³⁷. Valvonta ei tästä huolimatta Suomessa – kuten ei verrokkimaissakaan – ole täysin aukotonta eikä läpinäkyvää. Vertailumaista ei saada myöskään varsinaisesti selkeyttä siihen, kuinka laillisuusvalvontaa harjoittavan tiedusteluvalvontavaltuutetun resursointi tulisi toteuttaa, jotta se kykenee hoitamaan tehtäväänsä tarkoituksenmukaisella tavalla⁵³⁸.

6.1 Tiedustelu ja terrorismi

Tiedusteluun liittyvää toimivallan tarvetta on perusteltu julkisessa keskustelussa näkyvimmin kyvyllä estää terrori-isku^{539 540 541}. Tiedustelulakien yleinen legitimitetti nojaa erityisesti mediakeskustelun pohjalta pitkälti juuri tähän tarpeeseen. Tästä syystä on aiheellista kysyä, voidaanko terrori-iskuja estää tehokkaasti ennalta tiedustelulakien avulla?

Elokuussa 2017 Suomessa tapahtui ensimmäinen jihadistinen terrori-isku, jossa marokkolainen jihadistisi puukotti satunnaisia ohikulkijoita Turussa torialueella^{542 543}. Poliisilla sekä suojelupoliisilla oli tekijän radikalisoitumisesta etukäteistieto, joka pohjautui useisiin viranomaiselle esitettyihin havaintoihin⁵⁴⁴. Suojelupoliisi totesi OTK:lle toimittamassaan lausunnossa todenneensa

⁵³⁷ Ks. esim. HaVL 36/2018 vp, 4–5.

⁵³⁸ Ks. lisää esim. HE 199/2017 vp, 38.

⁵³⁹ Ks. esim. Yle 24.8.2017, Yle 1.8.2017, Talouselämä 13.4.2017

⁵⁴⁰ Merkittävin terroriuhka on peräisin joko yksittäisiltä henkilöiltä tai pieniltä ryhmiltä, joiden taustalla vaikuttaa radikaali–islamilaisten propaganda ja joilla on yhteyksiä joko suorasti tai epäsuorasti radikaali–islamistisiin toimijoihin. Ks. lisää esim. Mikael Lohse – Marko Meriniemi – Kosti Honkanen 2019, 29–31.

⁵⁴¹ Ks. myös mm. Gregory F. Treverton – Wilhelm Agrell 2009, 1.

⁵⁴² Atte Kaleva 2018, 197.

⁵⁴³ Ks. esim. Aamulehti 15.9.2017. Aamulehti käyttää uutisoinnissa terrori–iskun sijasta termiä ”puukkoisku”.

⁵⁴⁴ Tekijä oli esimerkiksi julistanut suomalaisia ja shiia–muslimeja vääräuskoisiksi, ks. lisää esim. Atte Kaleva 2018, 198.

mahdollisen yhteyden ISIL-järjestöön esitettyjen havaintojen pohjalta⁵⁴⁵, mutta tehtävien priorisointien takia asia on kuitenkin jäänyt vaille muita toimenpiteitä. On siis täysin selvää, että Turun terrori-iskun estäminen laajempien tiedusteluvaltuuksien avulla ei siten tässä Suomen ensimmäisessä jihadistisen terrori-iskun tapauksessa olisi ollut estettävissä⁵⁴⁶ huolimatta siitä, että tiedustelulakeja ja perustuslain muuttamista kiireellisenä on perusteltu juuri Turun iskun kaltaisten terroritekojen estämisellä ja terrorismilla on suoranaisesti jopa peloteltu hankkeen edistämiseksi⁵⁴⁷.

Terrorismin torjunnan tarve on kuitenkin kasvussa, ja terrorismirikosten riski myös Suomessa on kohonnut. Suomen pieneen muslimivähemmistöön nähden radikalisoituneiden muslimien määrä on kansainvälisesti korkea ja tätä muutosta osittain selittää turvapaikanhakijoiden määrän ja muun maahanmuuton nopea kasvu⁵⁴⁸. Taustalla on myös muita yksittäisiä tilanteita, kuten esimerkiksi al-Holin leiriltä Suomeen palaavat musliminaiset lapsineen⁵⁴⁹. Erityisen suuren riskin terrorismin näkökulmasta aiheuttavat vierastaistelijat, jotka palaavat Syyrian ja Irakin konfliktialueilta⁵⁵⁰. Suojelupoliisin mukaan terrorismin torjunnan kohdehenkilöiden määrä on noussut⁵⁵¹ ja myös suomalaiset voivat joutua länsimaihin suuntautuvien iskujen kohteeksi⁵⁵² erityisesti suomalaismuslimien jihadististen kytkösten määrien kasvaessa^{553 554}.

Pohjoismaissa on kymmeniä lainvoimaisia tuomioita terrorismirikoksista, mutta Suomessa on vain yksi lainvoimainen terrorismirikoksesta annettu tuomio⁵⁵⁵. Paljon terrorismirikoksia on jäänyt tutkimatta⁵⁵⁶. Terrorismirikosten rangaistuksia on lisäksi kritisoitu liian pieniksi^{557 558}, joskin on hyvinkin kyseenalaista, onko terroristirikosten maksimirangaistusten koventamisella ehkäisevää vaikutusta jihadistisessa mielessä tehdyissä terrori-iskuissa, jonka väkivallan motiivina toimii

⁵⁴⁵ Ks. myös mm. Atte Kaleva 2018, 198.

⁵⁴⁶ Ks. lisää esim. onnettomuustutkintakeskuksen lausunto P2017–01, 87.

⁵⁴⁷ Yle 1.8.2017, Talouselämä 13.4.2017.

⁵⁴⁸ Atte Kaleva 2018, 198.

⁵⁴⁹ Ks. lisää esim. Pohjalainen 24.6.2019.

⁵⁵⁰ Supo 5.12.2019, 3.

⁵⁵¹ Esim. Savon Sanomat 10.12.2018.

⁵⁵² Suojelupoliisi, terrorismin uhka–arvio 14.6.2017.

⁵⁵³ Atte Kaleva 2018, 199.

⁵⁵⁴ Terrorismin torjunnan kohdehenkilöiden kokonaismääräksi on arvioitu noin 370 henkilöä, ks. lisää mm. Mikael Lohse – Marko Meriniemi – Kosti Honkanen 2019, 29–31.

⁵⁵⁵ HS 27.12.2019.

⁵⁵⁶ Helsingin sanomat siteeraavat nimettömiä lähteitä todeten, että "...terroristista toimintaa on jäänyt Suomessa tutkimatta, koska syyttäjä on vaatinut jo esitutkinnan aloittamista varten niin vahvaa näyttöä, että se riittäisi syytteen nostoon tai langettavaan tuomioon oikeudessa". HS 27.12.2019

⁵⁵⁷ HS 17.12.2019.

⁵⁵⁸ Tasavallan presidentti Niinistö totesi 15.12.2019 blogissaan, että "Suomi ei saa päätyä tilanteeseen, jossa turvallisuusriskien kohtelu on lievempää ja lainsäädäntömme väljempää kuin verrokkimaissa".

uskonto. Ongelmaksi terrorismirikosten vähäiselle tutkintamäärälle on nostettu esimerkiksi valtakunnansyyttäjän väite siitä, että supo ei välitä riittävästi tietoa muille viranomaisille⁵⁵⁹. Tiedonkulku tiedusteluviranomaiselta muille viranomaisille onkin luultavasti vähäistä johtuen tiedustelutiedon erityisestä luottamuksellisuudesta.

Loppujen lopuksi lienee mahdotonta arvioida sitä, kuinka hyvin tiedustelulait tulevat tosiasiasa toimimaan terrorismin torjunnassa ja onko perus- ja ihmisoikeuksiin kohdennetut heikennykset oikeasuhtaisia suhteessa tiedustelulla saavutettavaan tulokseen, mutta tiedustelutoimilla tähän mennessä saavutetut hyödyt vaikuttavat esitetyn kritiikin pohjalta kyseenalaisilta. Tästä syystä tiedustelulainsäädännön tulevassa kehittämisessä tulisi hankkia riittävästi puolueetonta tietoa erityisesti silloin, jos tiedusteluviranomaisten toimivaltaa pyritään kasvattamaan esimerkiksi terrorismirikosten ehkäisykyvyn nimissä.

6.2 Metatietojen merkityksestä viestinnässä

Vaikka tiedustelun tarpeelle on sinänsä esitetty kattavat ja hyväksyttävät perustelut, on tiedusteluviranomaisten toimivalta Suomessa erittäin laaja myös suhteessa verrokkimaihin. Kaikkeen tietoliikenteeseen kohdistuva hakuehtojen käyttäminen tarkoittaa yksityisyyden suojan väistämätöntä kaventumista, vaikka viestin sisältö sinänsä jäisikin luottamukselliseksi. Yksityisyyden näkökulmasta on erityisen tärkeää huomata, että pelkkä viestin sisältö ei kuitenkaan ole ratkaiseva. Julkisessa viestinnän loukkaamattomuuteen liittyvässä keskustelussa huomio on ollut usein varsinaisessa viestin sisällössä, eikä viestinnän tuloksena kertyvässä viestinnän tunnistamis- ja oheistiedoissa eli metadatatassa⁵⁶⁰. Tiedustelutoiminnan näkökulmasta viestin varsinainen sisältö on kuitenkin usein metadatatia epäluotettavampaa, sillä viestinnän osapuolet voivat tarkoituksellisesti johtaa harhaan tai esimerkiksi käyttää koodikieltä viestinnässään⁵⁶¹. Metadata on kuitenkin merkittävää tietoa. EIT:n ratkaisussa *Malone v.*

⁵⁵⁹ Valtakunnansyyttäjä Raija Toiviainen nostaa esille tiedonkulkuongelmat Supon kanssa ja toteaa haastattelussa, että "[k]un pyydämme lisätietoa, vastaus on, että se on salaista tiedustelutietoa, ja enempää ei voida antaa kuin on jo annettu" HS 27.12.2019.

⁵⁶⁰ Metadatatalla tarkoitetaan muita viestinnän yhteydessä kulkevia tietoja, kuin viestin varsinaiseen sisältöön kuuluvia tietoja.

⁵⁶¹ CIA:n entinen työntekijä ja tietovuotaja Edward Snowden totesi The Guardianille (18.7.2014), että "[m]etadata is contrasted typically against content. People think about metadata being the details of the call – when you made the call, who the call was to, when it happened, how long it occurred for – versus the content of the call, which is what you said. As an analyst, nine times out of 10, you don't care what was said on the phone call till very late in the investigative chain. What you care about is the metadata because metadata does not lie. – People lie in phone calls when they're involved in real criminal activity. They use code words. They talk round it. You can't trust what you're hearing but you can trust the metadata. That's the reason that metadata is often more intrusive".

*Yhdistynyt kuningaskunta*⁵⁶² EIT katsoi, että tunnistetiedot muodostavat viestinnän elimellisen osan ja tunnistetietojen käyttäminen voi loukata yksityiselämän suojaa⁵⁶³ ja EIT:n näkökulma tulisi huomioida metadatan merkitystä arvioitaessa. Metadatan merkitystä on usein väheksytty tai sen merkitystä ei aina täysin ymmärretä. CIA:n sekä NSA:n entinen johtaja Michael Hayden totesi 1.4.2014 John Hopkins yliopiston konferenssissa, että ”we kill people on the basis of metadata”. Kommentin voi nähdä yhtäältä osoituksena siitä, että metadata on tiedustelupalvelun toiminnan näkökulmasta erittäin tarpeellista ja toisaalta siitä, että metadatatiedustelutietona voi pitää jopa niin luotettavana, että sen pohjalta voi tehdä merkittäviä päätöksiä. Metadatan merkitystä ei näin ollen tulisi väheksyä, vaan sen merkitys osana yksityisyyden kokonaisuutta tulisi rinnastaa mahdollisimman lähelle viestin varsinaista sisältöä. Tulevassa lainsäädännön kehittämistyössä metadatan merkitys tulisi arvioida uudelleen kriittisesti.

Teknologisen kehityksen ja viestinnän uusien muotojen syntymisen vuoksi myös tiedustelua ja tiedusteluviranomaisten toimivaltuuksia tulisi arvioida säännöllisesti uudelleen⁵⁶⁴. Uudelleenarviointi saattaa johtaa tilanteeseen, jossa tiedustelutoimivallalla ei ole kyetty saavuttamaan niitä tavoitteita, joita sillä on tavoiteltu. Tällöin jopa tarpeettoman tiedustelutoimivallan kaventaminen saattaisi tulla kyseeseen. Kuitenkin on odotettavissa, että tekniikan kehittyessä ja viestinnän muotojen muuttuessa syntyy uusia tarpeita lainsäädännön päivittämiseksi ja jopa viranomaisen toimivallan kasvattamiselle. Tällöin tulisi suhtautua yksityisyyden suojaan riittävällä arvokkuudella sekä kunnioittavuudella ja väheksymättä yksityisyyden merkitystä jokapäiväisessä elämässä.

⁵⁶² Malone v. Yhdistynyt kuningaskunta, no. 35394/97, 12.5.2000.

⁵⁶³ Ks. myös HE 202/2017, 52.

⁵⁶⁴ Esimerkiksi radiosignaali-tiedustelun näkökulmasta satelliittien määrän ja niiden merkityksen korostuminen yksityisten välisessä viestinnässä tulevaisuudessa saattaa aiheuttaa tarpeita arvioida tiedustelun kohdentamisen mahdollisuuksia uudelleen tulevaisuudessa. Ks. lisää esim. Mikael Lohse – Marko Meriniemi – Kosti Honkanen 2019, 95.